



FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DOCTORAL

**LA REPRODUCCIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ESTATALES EN
MÉXICO**

DIRECTOR DE TESIS

DR. LUIS ENRIQUE ALONSO BENITO

PRESENTA

ROCÍO JAZMÍN ÁVILA SÁNCHEZ

MADRID, ESPAÑA, NOVIEMBRE DE 2015

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1	15
1. Democracia y estructura social en México	15
1.1 El modelo de democracia liberal	16
1.2 Democracia <i>defectuosa</i>	21
1.2.1 Excluyente y de Dominios	21
1.2.2 La variante lliberal	24
1.3 La reproducción social	27
1.3.1 Acción, autoridad y trabajo pedagógicos.....	29
1.4 La reproducción -del México imaginario-	31
1.4.1 De la legitimidad armada a la legalidad constitucional 1917 - 1929	35
1.4.2 El partido de la revolución institucionalizada 1929 - 1946.....	37
1.4.3 Los años de crecimiento económico. El milagro mexicano 1946 - 1970.....	41
1.4.4 Crisis y consolidación del modelo liberal 1970 - 1988.....	43
1.4.5 La caída del sistema (de conteo) y el fin de la hegemonía priísta 1988 - 2000	45
1.4.6 Los gobiernos de alternancia 2000 – 2012	48
1.4.7 El regreso del Partido Revolucionario Institucional	49
1.4.8 El sistema presidencial en México	50
Capítulo 2	55
2. La reproducción social a través de los sistemas electorales estatales	55
2.1 Estabilidad de los sistemas electorales	57
2.1.2 Contexto federal. Conformación y reformas del sistema electoral	60
2.2 Dinámica de las reformas electorales estatales.....	68
2.2.1 Partido en el poder y reformas electorales.....	70
2.2.2 Concentración del voto y reformas electorales	72
2.2.3 Iniciativa, discusión y aprobación en los Congresos	76
2.2.3.1 El papel del partido mayoritario	77
2.2.3.2 La segunda fuerza electoral	81
2.2.3.3 Partidos minoritarios	83
2.3 Procesos de reforma electoral: Tres casos.....	84
2.3.1 Reforma electoral en el estado de México, 2010	86
2.3.1.1 Candidaturas comunes y coaliciones	87
2.3.1.2 Reducción de tiempos de campaña.....	89

2.3.1.3 Reformas en el Consejo Electoral Estatal (2008)	90
2.3.2 Reforma electoral en Chiapas	90
2.3.3 Reforma electoral de Baja California	94
2.4 Fortalecimiento partidista de los gobernadores y reformas electorales	97
2.4.1 La consolidación del poder partidista de los gobernadores	99
2.5 ¿Cambiar para conservar?	104
Capítulo 3	107
3. Autoridad electoral en los estados	107
3.1 Antecedentes de la creación de los organismos electorales	108
3.2 Independencia y autonomía de los institutos electorales en los estados	111
3.2.1 Autonomía jurídica y política	114
3.2.1.1 Inmediatez constitucional	114
3.2.1.1.1 Creación de los Institutos electorales estatales	115
3.2.1.2 Esencialidad	116
3.2.1.3 Dirección política	117
3.2.1.4 Paridad de rango	117
3.2.2 Autonomía administrativa	118
3.2.2.1 Integración del órgano de dirección	118
3.2.2.2 Designación de los consejeros.	122
3.2.2.3 Nombramiento de los consejeros presidentes	126
3.2.2.5 Duración en el cargo	131
3.2.2.6 Remuneración de los consejeros electorales	132
3.2.2.7 Controles	133
3.2.3 Autonomía financiera	136
3.3 Desempeño y credibilidad de los organismos electorales	140
3.4 La autoridad a través de los institutos electorales	146
Capítulo 4	149
4. Estructura de los sistemas electorales estatales: Componentes básicos	149
4.1 Antecedentes	150
4.2 Componentes de los sistemas electorales estatales	152
4.2.1 Delimitación de los distritos electorales estatales	152
4.2.2. Fórmula electoral	165
4.2.2.1 Fórmulas electorales y conformación de los congresos	165
4.2.2.2 Fórmulas electorales y conformación de los ayuntamientos.	170

4.2.3 Formas de candidaturas.....	175
4.2.4 Tamaño del Congreso.....	178
4.2.5 Umbrales legales.....	180
4.2.6 Otros elementos.....	183
4.2.6.1 Partidos estatales	183
4.2.6.2 Elecciones por usos y costumbres.	184
4.2.6.3 Cuotas de género.	185
4.3 La reproducción social a través de los sistemas electorales	186
Capítulo 5.....	189
5. Efectos de los sistemas electorales en los estados: Desigualdad y exclusión	189
5.1 Desigualdad electoral en las entidades federativas de México.....	191
5.2 Sobrerrepresentación distrital y consecuencias en la conformación de los congresos estatales.....	193
5.2.1 Casos seleccionados	193
5.2.1.1 Baja California	195
5.2.1.2 Campeche	197
5.2.1.3 Jalisco.....	199
5.2.1.4 Morelos.....	201
5.2.1.5 Quintana Roo.....	203
5.2.1.6 San Luis Potosí.....	205
5.3 Desproporcionalidad en las entidades mexicanas	208
5.3.1 Desproporcionalidad y lista nominal.....	210
5.3.2 Desproporcionalidad, representación minoritaria y umbral legal	211
5.3.3. Desproporcionalidad, alternancia y partido gobernante	214
5.3.4 Desproporcionalidad y competitividad electoral	219
5.4 Costo de curul.....	220
5.4.1 Sobrerrepresentación de la primera fuerza electoral y partidos minoritarios.....	224
5. 5 Los sistemas electorales y la reproducción de la desigualdad	226
Capítulo 6.....	229
6. Estructura social, Cultura Política y procesos electorales en Tamaulipas.....	229
6.1 Contexto histórico	231
6.1.1 Antecedentes	233
6.1.2 La revolución institucionalizada. El portesgilismo en Tamaulipas 1924 – 1947	236

6.1.3 El presidente escoge y los tamaulipecos eligen 1947 – 1994. El centralismo y su impacto regional	238
6.1.4 El liderazgo partidista del gobernador 1995 - 2015.....	244
6.2 Equilibrio de poderes. El Ejecutivo y el Legislativo en Tamaulipas.....	248
6.3 Los actores políticos estatales en el Siglo XXI	251
6.4 Estructura social	252
6.4.1 Estructura social y participación política en Tamaulipas	254
6.4.1.1 Habitus, disciplina y control político	259
6.4.2 El perfil de la clase política	265
6.5 Estructura social y cultura política	269
7. Conclusiones.....	273
8. Referencias Bibliográficas	279
9 Anexos	291
9.1 Entrevistas realizadas.....	291
9.2 Imagen.....	293

INTRODUCCIÓN

La literatura que analiza el sistema electoral mexicano es extensa, las particularidades del caso lo han situado como objeto de análisis de teóricos extranjeros como Sartori (1980), Nohlen (1998), Colomer (2001) y Reynoso (2004); en el ámbito nacional destacan los estudios de González Casanova (1967), Luis Medina (1978, 1995), Alonso Lujambio (1987, 1995, 2002, 2003) y José Antonio Crespo (1999, 2000), entre muchos otros. En ella, persiste la afirmación de que la alternancia en el poder, o explícitamente la derrota presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000, resultaría un signo inequívoco de que el régimen autoritario habría llegado a término. Sin embargo, diversas investigaciones permiten inferir que los gobiernos estatales, independientemente del partido de origen, no sólo han heredado las instituciones y los mecanismos autoritarios, sino también los han perfeccionado (*Cf.* Cancino, 2006; Fernández, 2007; Guillén, 2006; Sánchez, 2007; Schedler, 2004).

La evidencia empírica muestra que en las entidades federativas y en el gobierno federal, persisten las condiciones propias de los sistemas de partido hegemónico pese a la alternancia, revelando además que la institucionalización de la democracia liberal implementada en México, basada en un criterio individualista y procedimental, ha sido insuficiente para garantizar la participación de más de la mitad de los ciudadanos, incluso en el nivel más elemental -el voto-. La noción de democracia, establecida hace dos siglos como una de las aspiraciones vertebrales de la civilización occidental, se ha convertido en una serie de mecanismos de exclusión (Bonfil Batalla, 1987; Fernández, 2007).

Bajo estas premisas la presente investigación se plantea analizar el sistema electoral en las entidades mexicanas con un enfoque mixto que recupere los presupuestos de la literatura sobre sistemas electorales y profundice, a través de una metodología cualitativa, en la conexión de la información empírica con los conocimientos acumulados. A través de la concurrencia de teorías que desde la

sociología y la antropología confluyen con fundamentos propios de la ciencia política, se busca explicar a los sistemas electorales en México como un mecanismo de reproducción social (Bourdieu y Passeron, 2003) resultado de factores culturales e históricos determinados.

La implementación en México de la democracia representativa, ha permitido justificar una estructura de control cultural que reproduce las condiciones de dominación del grupo en el poder. Desde los primeros años de vida independiente hasta la actualidad se observa que la coincidencia entre poder y civilización occidental en un polo, y sujeción y civilización mesoamericana en el otro tiene referentes que aluden a una historia colonial inacabada, en el sentido de que los grupos que han detentado el poder en México desde 1821, han diseñado e implementado los proyectos nacionales en el marco de la civilización occidental, en los que el México profundo no tiene cabida, como lo afirmaba Bonfil Batalla (2005). Esta polarización cultural ha generado diversos actos de resistencia, movimientos colectivos y silencios prolongados de los que el abstencionismo electoral es un ejemplo. Por otro lado, esta oposición se manifiesta en la ambigüedad del sistema electoral mexicano, que formalmente cumple en términos procedimentales con los preceptos de una democracia liberal y, por otra es un instrumento de reproducción de las condiciones que fomentan cacicazgos, prácticas patrimonialistas y la persistencia del corporativismo, a través de los cuales se garantiza la permanencia de una élite política (Pareto 1980).

Esta reproducción es posible en tanto existe un trabajo pedagógico, que produce un efecto de inculcación y que mide su éxito por el grado en que logra transmitir a los destinatarios la arbitrariedad cultural, que éstos asumen de manera inercial y mediante la que se legitima el dominio de una clase sobre otra. La principal forma de inculcar estos principios es por medio del *habitus* y, la mejor manera de medir la productividad pedagógica es que éste sea transferible, que a partir de los principios inculcados se puedan engendrar nuevas prácticas en las personas que no las tenían (Bourdieu y Passeron, 2009). Bajo esta lógica, las prácticas políticas y los mecanismos para conformar al gobierno no estarán relacionados directamente

con la permanencia de un partido determinado en el poder, ni con la alternancia o con factores como la competitividad electoral; sino que responden más bien a prácticas culturales mediante las que se reproducen condiciones de dominación y a través de las cuales cada clase social interioriza los esquemas a partir de los cuales percibe el mundo y actúa en él.

En este sentido los sistemas electorales en las entidades son un buen referente para comprobar empíricamente que la alternancia no ha modificado las características esenciales del sistema político, porque históricamente éstos han sido un mecanismo para mantener el *statu quo*, legitimar la dominación de la élite en el poder y cumplir la función de reproducir el sistema y de garantizar la permanencia de una estructura social determinada, lo cual se observa tanto en escenarios de alternancia, como en los de partido dominante e incluso hegemónico.

Además de los sistemas electorales, en el ámbito estatal diversos estudios (Ramírez 2005, Emmerich y Medina, 2002), apuntan a que no obstante los cambios derivados de la alternancia en la presidencia en el 2000, los gobernadores, con independencia del partido de origen, han seguido reproduciendo el papel preeminente frente a sus respectivos congresos a través, entre otras cosas, de la sobrerrepresentación de su partido en las legislaturas estatales. Esto sin dejar de lado la concentración de poder producto de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo (Carpizo, 2002).

A partir de estos preceptos, se establece como objetivo general analizar los sistemas electorales estatales como uno de los mecanismos a través de los cuales se hace posible la reproducción de la estructura social. Con la hipótesis de que la alternancia partidista no ha implicado cambios en la dinámica política, en tanto no existe una ruptura con el modelo procedimental de democracia liberal implantado en México y que responde a los intereses de una clase determinada; por lo tanto los sistemas electorales son mecanismos que tienen como función esencial reproducir las condiciones de dominación del grupo en el poder y, a través del trabajo pedagógico legitiman prácticas políticas que permiten mantener el *statu quo*, coadyuvando en la formación de un *habitus*.

La investigación se divide en seis capítulos, a través de los cuales se presentan desde distintas perspectivas los argumentos mediante los cuales se pretende comprobar la hipótesis.

En el primer capítulo se presentan los elementos teóricos sobre los que se fundamenta la discusión: la concepción del modelo de democracia liberal desde la reconstrucción de los preceptos normativos hasta las desviaciones, restricciones e incumplimientos de éstos que se desarrollan con base en la tipología de la denominada democracia defectuosa (Merkel y Croissant, 2001; Puhle, 2002). A través de esta crítica esbozada a partir del modelo poliárquico de Dahl (1989) se analiza la variante realista del ideal democrático liberal; cabe mencionar que la implementación del modelo varía en cada país y en México complementan la escena el origen multiétnico de su población y el enfrentamiento constante entre dos proyectos de nación: el occidental y el mesoamericano.

La implantación del modelo de democracia liberal en México tiene como una de sus particularidades culturales que ha sido enarbolado por los grupos dominantes a partir de una visión occidental, que Guillermo Bonfil Batalla (2005) denominó del México imaginario, en tanto reproduce los ideales inculcados en la sociedad pero ajenos, y en muchas ocasiones contradictorios, al México profundo, al mesoamericano. La descolonización fue incompleta, se obtuvo la independencia pero se mantuvo, e incluso se reforzó, la estructura colonial interna, al tiempo que persiste la visión distorsionada del país que le es consustancial al punto de vista del colonizador.

Para entender el dominio de una minoría sobre un grupo mayoritario es particularmente útil retomar los aportes de Bourdieu y Passeron (2009) sobre la reproducción social, que permiten enmarcar teóricamente la imposición simbólica mediante la cual la clase dominante se atribuye la facultad de gobernar; así como los mecanismos a través de los cuales se reproduce la arbitrariedad cultural que legitima los intereses objetivos, materiales y simbólicos de la clase dominante.

En la historia reciente de México se observa que el enfrentamiento entre dos civilizaciones persiste y ello ha matizado las relaciones políticas, por lo que en los distintos periodos históricos subyace el trabajo pedagógico que por inculcación o por exclusión ha impuesto la legitimidad de la cultura dominante, deslegitimando simultáneamente la cultura dominada.

Los sistemas electorales estatales en México, entendidos como un mecanismo de reproducción social, se analizan en el segundo apartado desde dos facetas complementarias, por una parte se recupera la literatura especializada de la cual se retoma el concepto de estabilidad (Geddes, 1996) y de resistencia al cambio (Lijphart, 1994), que alude a la tendencia de los sistemas electorales a permanecer sin modificaciones, debido a que lograr el consenso en torno al procedimiento mediante el cual se convertirán los votos en curules no es sencillo, pues como apunta García Diéz (2001) debe darse una combinación de factores económicos, políticos y sociales para lograr la aprobación de una reforma electoral. Por otra parte, y a manera de ejemplos, se analiza el contexto que fomenta la constante adecuación de los sistemas electorales en las entidades: México, Chiapas y Baja California.

Cabe anticipar que la reforma a los sistemas electorales responde a los intereses de la élite local, que compite y controla el poder (Remmer, 2008, p. 7) y permite el fortalecimiento de la autoridad para que todas las acciones que emanen de ella sean aceptadas por los grupos dominados; además el que los sistemas electorales sean “el instrumento más específicamente manipulable” (Sartori, 1986, p. 273) tiene implicaciones políticas que rebasan el momento de la reforma e intentan garantizar a mediano y largo plazo los márgenes de maniobra de las élites. Por ello, el hecho de que en México se mantenga un patrón de reforma-elección-reforma, en el que la vigencia de las legislaciones electorales es en promedio de tres años, implica una dinámica distinta en la que la estabilidad no es prioritaria como otros factores coyunturales y que se ilustran en la frase del expresidente del PRI, Jesús Reyes Heróles, quien al referirse a la reforma electoral de 1977 declaró que era necesario “cambiar para conservar y conservar para cambiar”.

El tercer capítulo está dedicado a los organismos electorales estatales y en él se describe su conformación y su naturaleza jurídica, asimismo se analiza su importancia como autoridad electoral, enfatizando que a través de los institutos se legitiman las decisiones electorales de las que emanan los gobernantes. La trascendencia de estos órganos para el ejercicio de la democracia en México, tiene como referente que hasta 1996 el Instituto Federal Electoral (IFE) era presidido por el Secretario de Gobernación y en los estados por el Secretario de Gobierno, de manera que el Ejecutivo mantenía en todo momento el control sobre los procesos electorales. La reforma político-electoral iniciada en 1990 tuvo como una de sus demandas principales la denominada ciudadanización de los organismos electorales, por lo que se reformó la composición y se estableció que los integrantes serían ciudadanos sin filiación partidista. Sin embargo, la propuesta de los consejeros quedó en los partidos políticos a través de sus legisladores en los Congresos, por lo que en los hechos su nominación y ratificación siguió respondiendo indistintamente a intereses partidistas. Los ciudadanos que no son propuestos por un partido político tienen escasas probabilidades de ocupar el cargo de consejero y aquellos que son propuestos por partidos minoritarios o que no representan los intereses de los grupos dominantes también son excluidos.

Como parte de la comprobación empírica, se presenta en el cuarto capítulo un análisis comparado de los cinco componentes básicos en las 31 entidades federativas: La delimitación de los distritos electorales, la fórmula electoral, las formas de candidaturas, el tamaño del congreso y los umbrales legales se analizan individualmente contrastando si las diferencias observadas en las entidades se presentan indistintamente del partido en el poder, de la competitividad electoral o de la alternancia. La evidencia apunta a que el diseño de los sistemas electorales responde a una imposición arbitraria y por tanto están elaborados para reproducir el dominio de la élite en el poder; en este sentido, la desigualdad en la representación refleja la propia estructura social y tiene por tanto un origen sistémico más que partidista.

En el quinto apartado se analizan cuantitativamente los efectos de los sistemas electorales en los estados, en términos de sobre/subrepresentación, así como la desproporcionalidad en los congresos; los resultados son consistentes con la afirmación de que se presentan efectos similares con independencia del sistema de partidos. Adicionalmente se observan los efectos que tienen sobre la proporcionalidad, algunos mecanismos diseñados originalmente para dar representación a las minorías y que en los hechos permiten a las elites dominantes obtener mayorías amplias en los Legislativos, a través de las cuales pueden ejercer el control político, por tanto sus efectos resultan excluyentes y aumentan la brecha entre los partidos con más legisladores y los opositores, especialmente la segunda fuerza electoral.

En este sentido es importante señalar que los efectos de los sistemas electorales no debe ser generalizados de manera exacta, en México, por ejemplo, el pluripartidismo no necesariamente refleja la representación de diversas posturas ideológicas; de la misma manera que la alternancia en el gobierno federal no terminó con las prácticas político-electorales que le son inherentes al sistema de partido hegemónico.

La literatura sobre sistemas electorales permite establecer correlaciones entre variables contextuales que resultan de utilidad en estudios comparados, pero para explicar con mayor profundidad el caso se hace necesario partir de la reconstrucción de las condiciones culturales. Por ello la última parte de esta investigación está enfocada en Tamaulipas, entidad federativa situada al noreste de México y en la que se analiza la estructura social y el papel del sistema electoral en el proceso de legitimación de la cultura dominante.

Inicialmente se muestra un panorama de la historia política reciente en la entidad, para después presentar y analizar la información recabada a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes claves. Éstos pertenecen a distintas categorías determinadas por su *habitus* de clase, cada una de las cuales resulta fundamental en la reproducción social y permiten explicar por qué determinados grupos se autoexcluyen de lo que ya están excluidos.

Entre otras interrogantes se plantean, cuáles son las posiciones políticas de los distintos agentes de acuerdo a su capital cultural y económico, cómo se autoasumen y cómo asumen a los representantes de otras clases; cuáles son los mecanismos que influyen en el voto en corto de las clases marginadas, para quienes votar representa la posibilidad de obtener un recurso material aquí y ahora. La información obtenida nos permite conocer más sobre los mecanismos a través de los cuales la clase dominante legitima sus decisiones políticas y ejerce control cultural sobre una mayoría; utilizando no sólo incentivos, sino materializando una versión de panoptismo (Foucault, 2009, pp. 227-261) que se concreta de manera distinta en cada una de las clases.

La información recabada a través de las entrevistas a profundidad se suma a la obtenida a través de encuestas y del análisis cuantitativo presentado en los capítulos precedentes, con el objetivo de precisar si se cuenta con los elementos necesarios para corroborar la hipótesis.

Recapitulando sobre el proceso de reforma político electoral, refiriéndose al que se vivió a nivel federal en México durante 1977, Octavio Paz escribió “Durante dos siglos hemos buscado el difícil equilibrio entre la libertad y la autoridad, el centralismo y la disgregación. La índole de nuestra tradición no ha sido muy favorable a estos empeños de reforma” (1987, p. 557); casi 40 años después se puede inferir que las afirmaciones de Paz siguen vigentes.

CAPÍTULO 1

1. DEMOCRACIA Y ESTRUCTURA SOCIAL EN MÉXICO

Comprender la evolución política de las sociedades implica entre otras cosas entender la historia de la élite política (Pareto, 1980) o de la clase política (Mosca, 1984) y analizar “el juego que se establece entre las diferentes fracciones y grupos que tratan, en todo tiempo y lugar, de monopolizar el poder” (Morán, 1993, p. 132). Y México no sólo es diverso por sus 68 etnias, sus 85 lenguas autóctonas, o su geografía múltiple en un país con casi 120 millones de habitantes.¹ Las diferencias y las desigualdades tienen un trasfondo más profundo que condiciona la dinámica cultural y lo aparta de las civilizaciones que tienen origen en una tradición cultural más unificada. El caso mexicano es distinto porque la oposición de fondo que determina la estructura y la dinámica social es el enfrentamiento de dos civilizaciones: la mesoamericana y la occidental. Las relaciones entre el México profundo, que debe su existencia al origen mesoamericano de la nación y el México imaginario, que se asocia al modelo occidental, han sido conflictivas (Bonfil Batalla, 2005). Durante los doscientos años de vida independiente, “los grupos y clases dominantes del país han sido simultáneamente, los partícipes e impulsores del proyecto occidental, los creadores del México imaginario, en tanto que en la base de la pirámide social resisten los pueblos que encarnan la civilización mesoamericana, sustento del México profundo” (Bonfil, 2005, p. 11).

Bajo esta lógica, podemos observar que la noción de democracia liberal, trasplantada al México independiente contiene una serie de mecanismos de dominación y exclusión. Es en esencia un proyecto de la minoría, que considera ajenos a los grupos mayoritarios, un modelo en el que el individuo se concibe por encima de la comunidad y en el que se apela a la legitimidad de origen de los

¹ Datos oficiales proporcionados por el INEGI 2015.

gobernantes a través de procedimientos que cada vez tienen menor respaldo popular, cuestionando la esencia de la representación.

1.1 El modelo de democracia liberal

El pensamiento liberal aportó las bases teóricas para las reglas de convivencia política en las democracias modernas, en tanto sus planteamientos esenciales han girado en torno a la vigencia del Estado de derecho y, por ende, a los derechos inherentes al ciudadano, a la separación de poderes y, a la supremacía de la ley y la igualdad ante ella para todos (Held, 2002, p. 95; Vallespín, 2003, p. 53).

Se puede establecer entonces que desde sus inicios, al pensamiento liberal le fue inherente el planteamiento de que los individuos debían gozar de libertad para conseguir sus objetivos particulares, fundamentalmente en cuanto a inclinaciones religiosas, actividad económica y opiniones políticas; individuos que debían ser concebidos como iguales en tanto racionales, con una vida social regida por la ley a través de la cual se debían garantizar los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la propiedad.

Asimismo, en el pensamiento liberal se mantiene presente la idea de que los protagonistas de la actividad política son los hombres, preferentemente los propietarios, en tanto las nuevas libertades aludían en primer lugar a los miembros de las nuevas clases medias que engrosaban a la naciente burguesía, beneficiaria de la economía de mercado altamente competitiva que ya se afianzaba en el mundo occidental.

En el mismo sentido, el bagaje teórico liberal reprodujo la tesis sobre el gobierno de leyes emanadas de la voluntad popular, como la fuente de legitimidad política del Estado moderno, cuyo adjetivo de derecho inicialmente significó el sometimiento de la autoridad a la ley paulatinamente fue abarcando tanto la división

de poderes, como la garantía de la libertad de los ciudadano y de su participación en la vida política.

No obstante, bajo el argumento de asegurar la autonomía de los individuos mediante la ley, el Estado de derecho liberal no sólo regularía la relación de la autoridad con los gobernados sino la totalidad de la vida social; de ahí el intento normativo de que tanto la garantía positiva de participación en igualdad de condiciones, como los derechos fundamentales del individuo discurrieran por el cauce de su carácter negativo, es decir, mediante el rechazo a la injerencia del Estado en el ámbito privado.

De tal forma que la legitimidad política del Estado liberal se hizo descansar en el consentimiento individual, en la autorización libre de cada sujeto como la califica Pitkin (1985); cuya voluntad debía expresarse a través de la elección de los representantes políticos, quienes asumían así la responsabilidad del mandato, quedando dicha responsabilidad sujeta a la evaluación de los representados mediante una nueva elección.

Particularmente sobre el método para la conformación de la representación política, resulta pertinente retomar la tesis de que en el pensamiento de quienes adoptaron a la elección, habría mediado el deseo por privilegiar un modelo que favoreciera los intereses de determinados grupos y sectores sociales (Cf. Manin, 1998). Siguiendo la reflexión de Manin, no obstante que en términos normativos el republicanismo florentino habría abogado tanto por la igualdad del ciudadano ante la ley como por su libre acceso a los cargos públicos, la vida política en la Florencia del renacimiento aportaría evidencias de la asociación que prevalecía entre el método de la elección con el gobierno aristocrático y del sorteo con el gobierno popular.

Dada la influencia del republicanismo florentino sobre el pensamiento republicano de teóricos y políticos de los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, se puede inferir el conocimiento de éstos sobre la naturaleza aristocrática del método de la elección y, por ende, su conciencia de que no era idea

exclusiva de la cultura política griega; no obstante, es conveniente considerar que en dicha decisión habría influido el propio contexto de la época, caracterizado por el crecimiento de las ciudades, del comercio y de la población, en consecuencia, por la diversificación de los intereses en disputa y de la complejidad de las mismas.

Sobre la tesis política del liberalismo cabe destacar entonces el viraje del ciudadano actuando directamente en los asuntos de gobierno, propio de la Grecia clásica y seguido por la tradición republicana, aunque con las limitaciones propias del gobierno censitario en el que derivó el planteamiento original republicano, hacia la figura del representante político sustituto de aquél; donde si bien el individuo sería considerado apto para discernir sobre diferentes asuntos públicos y privados, se le habría de mirar como incapaz para autogobernarse.

En ese sentido es importante advertir que la igualdad política surgida al amparo de la tesis liberal y materializada en el gobierno representativo, quedaría circunscrita *de facto* a la igualdad para consentir el poder, quedando en un segundo plano la garantía de igualdad de oportunidades para ocupar un espacio en las instancias de gobierno (Manin, 1998, p. 118).

Asimismo, habría que subrayar que desde sus orígenes el modelo de la representación política ha estado inmerso en el tema de la representación de intereses divergentes; empero, para algunos autores la instauración del gobierno representativo, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, si bien pretendía consolidar una aristocracia que combinara la riqueza material con la virtud republicana, tuvo como objetivo fundamental sostener a una oligarquía propietaria con el apoyo electoral de la multitud (Cf. Wood, 2000; Fernández, 2006).

En este marco es preciso señalar que a la idea federalista de organizar la representación de grupos, de sectores y específicamente de las denominadas facciones, sobre las cuales ponía particular atención James Madison, le era implícito el propósito de controlarlas a fin de mantener un equilibrio y un orden social, en un contexto marcado por la multiplicación de intereses en pugna (Held, 2002, p. 112).

Esta lectura negativa de las facciones estaba conectada con la asociación que constituyentes norteamericanos como Hamilton y Jay hacían entre ellas y las legislaturas estatales atentas entonces a la voluntad de los ciudadanos que solían reunirse con periodicidad; asambleas populares cuya apertura a la participación directa de las mayorías en la discusión de asuntos públicos, era juzgada por aquéllos como un instrumento de opresión sobre las minorías cultas propietarias, a lo cual se sumaba la presunción también de aire republicano de que dichas mayorías no estaban capacitadas por sí mismas para tomar decisiones razonadas y razonables en torno al interés general (Cf. Fernández, 2006, p. 12).

Asimismo es importante notar que si bien Madison estaba a favor del gobierno representativo electo popularmente, postulaba también que este nuevo grupo de parlamentarios no pudiera volver los instrumentos de la política en contra de los privilegios de la minoría propietaria, pues defendía el derecho natural a la propiedad privada, es decir, el acceso privilegiado e inequitativo a la propiedad material (Held, 2002, p. 116). Fue pues evidente que en la concepción del gobierno representativo el ciudadano común fue relegado al papel de elector, siendo reemplazado por el representante político que debía actuar básicamente en el ámbito de la deliberación parlamentaria, teniendo como obligación principal la de favorecer la libertad del ciudadano a fin de que éste pudiera ocuparse en satisfacer sus intereses particulares, de acuerdo con las reglas de la competencia económica y del libre intercambio.

La democracia representativa resultó ser una nueva fórmula política de exclusión social, pues a través de ella se apartó al pueblo en calidad de colectivo de las decisiones de gobierno, desplazando a la democracia hacia un ámbito estrictamente electoral; siguiendo esta línea se puede inferir que la redefinición de la democracia transformándola en representación, habría atendido en alguna medida a razones similares a las que los demócratas griegos consideraban para asociar a la elección con la oligarquía o la aristocracia, es decir, por sus resultados favorables a la clase propietaria (Fernández, 2006, p. 13).

Se puede deducir entonces que entre los promotores del modelo representativo estuvieron presentes tanto las reflexiones políticas de orden liberal, como los criterios utilitaristas subyacentes al ideario de Adam Smith, David Hume y Jeremy Bentham, por lo que la democracia fue vista bajo un interés esencialmente práctico; es decir, lejos de verla como un fin que podía generar las condiciones para el desarrollo cívico de las personas, prevalecería la idea de concebirla como el medio para conformar un gobierno de pocos, responsable de maximizar ganancias y de garantizar la felicidad del mayor número posible de individuos libres para competir e iguales ante la ley.

En la idea de diferenciar a los participantes en la esfera de la política, se habría de plantear que los ciudadanos libres, informados y políticamente activos debían servir para mediar el reparto del poder, bajo el argumento de que la opinión pública requería purificarse de su determinación por los padecimientos de las masas, del juicio profano, de la ignorancia; a través de los puntos de vista de ciudadanos ejemplares, instruidos y materialmente independientes, cuyo raciocinio debía ser determinante para la comunidad (Mill, 1985).

En torno a las omisiones del modelo liberal de democracia, destaca la desatención de lo que se debía esperar que derivara de la acción de representar, pues mientras las reflexiones en torno a la autorización centraron su mirada en el acto inicial de otorgamiento del mandato, las interesadas en la responsabilidad dirigieron su atención hacia el final del mandato, cuando sería evaluado el representante a través de una nueva elección. Aunado a esta limitación se encuentra el hecho de que la defensa jurídica de la igualdad política de los individuos, dejó de lado una distribución más equitativa del poder de decisión; pues si bien el pensamiento liberal se opuso al poder absolutista y tiránico que obtenía su legitimidad por vías ajenas a la voluntad expresa de los ciudadanos, también sentó las bases para la consolidación de una economía de mercado competitiva, en la que habrían de privar los intereses de la burguesía en tanto nueva clase dominante.

1.2 Democracia *defectuosa*

Esta tipología (Merkel y Croissant, 2001; Puhle, 2002), alude esencialmente a las desviaciones, restricciones e incumplimientos de los principios normativos básicos del modelo representativo, teniendo como referente al modelo poliárquico de Dahl (1989), que conlleva el compromiso del sufragio universal, la facultad de los representantes políticos electos periódicamente de tomar las decisiones y, la supremacía de la ley mediante la cual quedarían garantizados derechos fundamentales del ciudadano a elegir entre opciones, a opinar públicamente y a organizarse con libertad.

De cara a este paradigma que el propio Dahl califica como variante realista del ideal democrático liberal, Merkel, Croissant y Puhle (2002) establecen tres tipos de prácticas políticas defectuosas denominadas: Excluyente, de Dominios e Iliberal, que describen la forma en que los gobiernos desatienden en diversas medidas los postulados básicos de la poliarquía.

1.2.1 Excluyente y de Dominios

Antes de profundizar en la tercera variante que en esencia alude a la transgresión por parte de la autoridad del Estado de derecho, y que es de gran valor para analizar el caso mexicano, cabe decir que las otras categorías apuntan respectivamente a las desviaciones en torno a los arreglos institucionales que debieran garantizar el sufragio universal y, la toma de decisiones por parte de quienes han sido electos por la ciudadanía para ello.

Sobre el primer caso como se ha comentado, la obtención de la legitimidad para el mandato a través del apoyo mayoritario expresado en las urnas, constituye el principio fundamental del modelo liberal, cuya cristalización está reservada a quienes pueden acceder al estatus de ciudadanía, no obstante su presumible carácter universal; es con base en este derecho que normativamente se postula la posibilidad por igual para todos los ciudadanos de votar y ser votado en elecciones

periódicas, libres y competidas. Sin embargo, a pesar de los avances para eliminar algunas formas de discriminación que impiden ejercer el derecho al voto, logrados particularmente en el siglo XX, en las democracias defectuosas un porcentaje significativo de los electores suele ser excluido de manera sistemática apelando a criterios de raza, etnia, género, religión, propiedad, educación o ideología; hecho que ha dado pauta a que el tema de la extensión del *demos* siga ocupado un espacio relevante en las disertaciones teóricas.

De manera que con el término de exclusión se hace referencia a la privación del derecho al voto, sobre la base de circunstancias sociales o de fallas administrativas, categoría particularmente útil en el caso de México, dónde el principal partido, centralizó durante varias décadas la distribución de los espacios del poder político entre las élites nacionales y locales, con base en diseños legales y prácticas informales que limitaban el impacto de la voluntad general expresada mediante el voto. Después de la alternancia y pese la reconfiguración del sistema de partidos numerosos grupos han permanecido excluidos, en forma sistemática del derecho al voto.

Asimismo, a pesar de que desde 1953 fue ampliado este derecho a las mujeres, se continuarían registrando restricciones *de facto* particularmente entre los grupos opositores al régimen, a través de cooptación y hostigamiento a líderes y organizaciones independientes, de prácticas fraudulentas durante los comicios, de cómputos arbitrarios, así como de procedimientos administrativos alterados de forma discrecional por las autoridades encargadas de cuidar su cumplimiento con apego a la ley (Covián, 2004; González, 2005).

En lo que hace a la práctica defectuosa denominada de Dominios, la desviación esencial del paradigma poliárquico está dada por el hecho de que la toma de algunas decisiones importantes escapa al control de los representantes políticos, quienes como se ha dicho son legitimados mediante el voto mayoritario de la ciudadanía para acordar decisiones tras un proceso de deliberación.

De acuerdo con el planteamiento de Merkel, Croissant y Puhle (2002), la construcción de tales dominios al margen de las instancias de la representación política, puede realizarse a partir de medios extra constitucionales e incluso con base en la propia ley fundamental; puntualización que una vez más resulta útil para el análisis del presidencialismo en México, pues tanto a través de la norma jurídica como por la vía de los hechos, el Ejecutivo acumula y ejerce amplios poderes que le permiten decidir e incidir sobre prácticamente todos los asuntos de la vida nacional, pasando por alto en muchos casos la autonomía y las atribuciones de los representantes políticos, aunque sin mayores manifestaciones de inconformidad por parte de éstos dada su dependencia de aquél.

En este contexto se inscribe la práctica recurrente en México en que la negociación de asuntos de interés público, se privilegia de la interlocución con élites y grupos afines al régimen, en detrimento de los intereses del grueso de la población; de lo cual dan cuenta puntual los casos de privatizaciones de activos del sector público, en el marco de la política neoliberal seguida desde inicios de los años 80, por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional.

Estas particularidades de la vertiente defectuosa de Dominios, conminan a recuperar la reflexión sobre la dimensión sustantiva de la representación política, vista como la parte fundamental, en tanto alude a los resultados verificables de la acción de representar; en ese sentido, la prueba para la auténtica representación no debiera descansar sólo en el hecho de ser producto de una elección mayoritaria, sino estar condicionada por la evaluación de cómo actúa el representante para promover los objetivos e intereses de quienes representa. En consecuencia, a la instauración de un gobierno en calidad de representativo le debiera ser inherente el establecimiento de mecanismos institucionales para responder de manera sistemática y oportuna a las demandas e intereses sociales de los representados; en otras palabras, un régimen debería ser considerado como representativo en la medida en que en los intereses de los representados resida el detonador de la acción de gobierno, aunado al control que éstos deberían mantener sobre lo que se hace en su nombre, más allá del mecanismo del voto.

Bajo esta perspectiva normativa (Cf. Pitkin, 1985) se puede establecer que la simple elección de un ciudadano no debiera convertirle automáticamente en representante, considerando que en el déficit de acción sustantiva propiciado en alguna medida por la generación de los dominios informales referidos y por la consecuente pérdida de control sobre decisiones políticas trascendentales, reside el problema de legitimidad que arrastra el modelo democrático liberal y que en algunos contextos nacionales hoy enfrenta síntomas de crisis.

1.2.2 La variante lliberal

Se ha mencionado que al pensamiento liberal le subyace el interés por la garantía de los derechos civiles, especialmente a la vida, a la libertad y a la propiedad, cuyo cumplimiento requiere delimitar las atribuciones de la autoridad y en consecuencia establecer frenos y contrapesos a los poderes del Estado, mediante reglas jurídicas y procedimientos institucionales que dan forma a lo que se ha denominado como el Estado constitucional.

Frente a este arreglo institucional se contrasta el tipo de gobierno lliberal, cuya característica básica reside en el quebrantamiento sistemático de las normas y de los procedimientos en torno a la ley (Merkel y Croissant, 2001; Zakaria, 2003); referir la supremacía del derecho como medio para la regulación de la vida social, implica inicialmente que éste refleja la síntesis de los acuerdos de las fuerzas políticas legitimadas democráticamente para construirlo y, en segundo término, que para el ejercicio del poder político y para la convivencia social se observan puntualmente sus preceptos, no obstante que pueda ser objeto de modificaciones a través de procedimientos más o menos flexibles (Cf. Duverger, 1957; Loewenstein, 1986).

De manera que en el gobierno lliberal las normas fundamentales que implican una fusión entre constricciones a la libertad y garantía de derechos como el de participación, son desatendidas deliberada y habitualmente por los distintos niveles

de gobierno, señaladamente por el poder Ejecutivo mediante la injerencia en ámbitos de otros poderes como en la tarea legislativa y en la impartición de justicia, así como sobre la esfera propiamente privada.

En este contexto la quiebra de la legitimidad democrática de la ley es consecuencia de la suplantación de atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial por parte del Ejecutivo, con el respaldo de élites políticas y económicas mutuamente dependientes; lo que generalmente se traduce en pérdida tanto de la legitimidad de la representación política como de la legalidad en la acción de gobierno.

En forma paralela al quebrantamiento de la ley, en el gobierno defectuoso lliberal se registra un alto nivel de informalidad alrededor de la estructura institucional, de modo que los procesos formales y auditables no sólo son complementados sino contrarrestados con el establecimiento y la expansión de prácticas informales², que suelen ser decisivas en el ejercicio cotidiano del gobierno (Merkel y Croissant, 2001, pp. 132-135).

Cabe agregar que el legado de informalidad suele trascender mediante su articulación alrededor de extensas redes clientelares bajo direcciones altamente personalizadas, frente a la debilidad estructural y funcional de las instituciones formales, cuya reestructuración resulta irrelevante en tanto perduran las formas alternativas de coordinación con las esferas del poder para la satisfacción de beneficios personales y de grupo, a las que siguen apelando quienes tradicionalmente se han beneficiado de la carencia de controles públicos.

Es importante observar entonces que los usos y costumbres que caracterizan al tipo de gobierno lliberal, son consecuencia del legado autocrático así como de estrategias racionales de los actores favorecidos en cada momento específico, en

² La distinción entre formalidad e informalidad de las instituciones cobra sentido cuando se presta atención a las pretensiones de validez de ambas, pues mientras las primeras dirigen su pretensión al poder en general y sus procesos de decisión tienen lugar en cuerpos públicos más o menos burocratizados, las segundas ubican su pretensión en áreas específicas mediante procesos de negociación paralelos a los públicos y mínimamente burocratizados (Peters, 2003).

tanto los incentivos para seguir desarrollando prácticas informales son inversamente proporcionales a los costos del comportamiento oportunista que vulnera el Estado de derecho, circunstancias que suelen tener verificativo en contextos marcados por la incertidumbre sobre la validez de las instituciones que soportan a las nuevas democracias.

De tal forma que mientras en las democracias liberales consolidadas es pauta común que las decisiones vinculantes sean tomadas por los órganos legitimados democráticamente observando la ley, en los sistemas políticos lliberales las normas y prácticas informales socavan el funcionamiento de las instituciones formales, usurpando en gran medida la toma de decisiones vinculantes que por ley corresponden a las autoridades electas democráticamente. Por tanto en las democracias defectuosas suele suceder que las negociaciones y los acuerdos en torno a decisiones políticas relevantes, tienen verificativo al margen de los órganos constituidos democráticamente para tal fin, lo cual no obsta para que dichos acuerdos puedan ser dictaminados y finalmente difundidos desde las instancias de la representación política; dinámica que pone en evidencia el papel de legitimadores de decisiones que en determinadas circunstancias desempeñan los representantes políticos, al margen del ejercicio efectivo de la soberanía popular, es decir, de la deliberación, de los controles institucionales y de las sanciones normativas, en suma, de la rendición de cuentas.

Con base en lo anterior se pudo inferir que el ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos así como la rendición de cuentas de las autoridades, requieren no sólo de su consignación en reglas jurídicas, sino de la existencia de una estructura institucional que opere de manera imparcial y efectiva para su cumplimiento; de manera que sólo si el vínculo jurídico entre gobernantes y gobernados obliga por igual e impide a la autoridad revocarlo unilateralmente, se puede dar lugar a la existencia de un gobierno reconocido como la fuente última de la autoridad política (O' Donnell, 2004, p. 20).

Finalmente cabe registrar la conexión entre lliberalismo e informalidad particularmente en los sistemas presidenciales, frente al fortalecimiento del Poder

Ejecutivo al margen de controles y contrapesos institucionales efectivos (Cf. Merkel y Croissant, 2001, p. 137-139); a lo que contribuyen la debilidad de la vida institucional, las carencias de autenticidad democrática en el sistema de partidos, así como la ausencia de un capital social comprometido con la defensa del Estado de derecho.

Es en gran medida en la ausencia de este capital social, en la escasa implicación de los sujetos en el espacio público y en la implantación de una cultura política ajena a la idiosincrasia, donde se generan las condiciones que hacen posible la existencia de los cacicazgos y la reproducción de prácticas autoritarias, patrimonialistas y clientelares.

1.3 La reproducción social

Ante los supuestos sobre los que descansa el concepto de democracia, se debe reconocer que éste se encuadra en el proyecto de la civilización occidental, valga repetirlo, ajeno en muchos aspectos a la cultura mexicana y que por ello ha tenido que ser implantado, mediante un proceso que podría catalogarse como de violencia simbólica (Bourdieu y Passeron, 2009), es decir, como aquel poder que logra imponer significaciones como legítimas, disimulando las relaciones de fuerza en que se funda.

Y es que no sólo hay diferencias, sino contradicciones y oposiciones entre las culturas del México profundo y la cultura urbana-occidental dominante, porque sus expectativas ni son las mismas, ni se corresponden recíprocamente en muchos aspectos importantes, mientras que para los primeros prevalece el sentido de comunidad, para los segundos el individualismo es el eje sobre el que se articula la práctica política.

En las entidades mexicanas, no existen referentes culturales para decidir la forma de elección y legitimación de la autoridad local, ni para que ésta se elija cada tres años en vez de renovarse anualmente, como sucede tradicionalmente en gran

parte de las comunidades indígenas. Por otra parte la división territorial tampoco responde a las estructuras locales; por el contrario se han mantenido los límites establecidos en la colonia que buscaban desarticular las formas de organización de las etnias locales. Así, los huastecos se encuentran dispersos en cuatro estados, en dónde son grupos minoritarios; en tanto, los grupos de origen maya están distribuidos en tres entidades de la península de Yucatán, por citar sólo dos ejemplos. Esto también se relaciona con la representación sustantiva, en la medida en que existen tres senadores por cada estado, muchos de estos creados en circunstancias coyunturales recientes, mientras que los millones de integrantes de los pueblos indígenas no tienen asegurada su representación en los cuerpos legislativos; su representación en tanto pueblos diferenciados, y con legitimidad histórica, no la supuesta representación con base en el voto individual “universal” (Bonfil, 2005).

En este proceso donde la clase dominante se concibe a sí misma como portadora de la civilización universal, que por su carácter único y superior entraña la negación y la exclusión de cualquier proyecto civilizatorio diferente. (Bonfil, 2005, p. 234) se hace necesario reivindicar el monopolio de la legitimidad cultural dominante para asegurar el ejercicio del poder de imposición simbólica (Bourdieu y Passeron, 2009).

La violencia simbólica, a la que se hace referencia párrafos atrás, se puede describir como una acción racional, donde el dominador ejerce un modo de violencia indirecta y no física en contra de los dominados, los cuales no la evidencian o son inconscientes de dichas prácticas en su contra, por lo cual existe incluso cierta complicidad de la dominación a la que están sometidos. La violencia simbólica y la arbitrariedad cultural son los conceptos nodales de la argumentación de Bourdieu en torno al sistema de reproducción social y permitirían junto con los componentes de acción, autoridad y trabajo pedagógicos analizar la imposición simbólica mediante la cual la clase dominante se atribuye la legitimidad de gobernar a través de la implementación de procesos electorales que se rigen por reglas asimétricas,

diseñadas e implementadas en coyunturas específicas y bajo intereses determinados.

En un acercamiento al logro académico de alumnos franceses, Bourdieu y Passeron (2003) analizaron la desigual probabilidad de éxito que tienen los estudiantes según la clase social de pertenencia. La igualdad que proclama el sistema, convierte los privilegios sociales en méritos individuales y a través de las titulaciones establece jerarquías sociales y legitima el orden social. Los autores, al analizar a la escuela como institución puntualizaron el papel que mantiene en el sistema de reproducción social, ya que la sutileza con la que opera explica su eficacia y la adhesión de las clases más desfavorecidas.

Empero, el sistema de reproducción social no remite exclusivamente al ámbito escolar, la cultura dominante ha impuesto valores en todas las áreas del quehacer social, con especial énfasis en aquellas que le permiten mantener el *statu quo* a través de la conservación del poder político, para ello ha fijado la máxima de que las elecciones son la condición *sine qua non* de la vida democrática, estableciendo que a través de ellas se garantiza la inclusión e igualdad de oportunidades, cuando en los hechos los sistemas electorales son un mecanismo que facilitan la permanencia en el poder de una elite a expensas de ciertos grupos sociales que son marginados, siendo por tanto excluyente y desigual.

1.3.1 Acción, autoridad y trabajo pedagógicos

Al plantear los mecanismos mediante los cuales se impone una visión dominante, Bourdieu y Passeron (2003, 2009) establecen tres elementos fundamentales cuya coexistencia permite reproducir la arbitrariedad cultural de las clases dominantes. La acción, la autoridad y el trabajo pedagógicos producen en conjunto las condiciones para que se reconozca la legitimidad de la dominación, para que se instaure y se consolide.

La acción pedagógica está destinada a reproducir la arbitrariedad cultural de las clases dominantes, de sus intereses objetivos, materiales y simbólicos; a reproducir las relaciones de fuerza que fundamentan su poder de imposición arbitrario y sólo puede producir su efecto cuando se dan las condiciones sociales de la imposición y la inculcación (Bourdieu y Passeron 2009, p. 50). Las diferentes acciones pedagógicas tienden a reproducir el sistema de arbitrariedades culturales característico de esa formación social, contribuyendo de esta forma a la reproducción de las relaciones de fuerza que colocan a esta arbitrariedad cultural en posición dominante.

El segundo de los conceptos se refiere al reconocimiento de la legitimidad de una dominación y al igual que la acción pedagógica produce condiciones para su instauración y consolidación. La autoridad pedagógica se basa en el reconocimiento, debido a que la fuerza de las sanciones físicas o simbólicas garantizadas o no jurídicamente, que aseguran, refuerzan y consagran de forma duradera el efecto de una acción pedagógica, es mayor en la medida en que se aplican a grupos o clases mejor dispuestos a reconocer a la autoridad pedagógica que se les impone (Bourdieu y Passeron 2009, p. 62).

El concepto de autoridad pedagógica está intrínsecamente relacionado con el monopolio de la legitimidad cultural y con el objetivo de la clase dominante de fortalecer la figura de autoridad para que todas las acciones que emanen de ella sean legítimas y por tanto aceptadas por los grupos dominados.

Por otra parte, la acción pedagógica implica trabajo pedagógico, de inculcación, lo suficientemente amplio como para producir un *habitus* producto de la interiorización de los principios de una arbitrariedad cultural capaz de imponerse y de reproducir en la práctica los principios de la arbitrariedad interiorizada.

El trabajo pedagógico tiene la función de mantener el orden y la estructura de las relaciones de fuerza entre las clases, en tanto que tiende, por la inculcación o por la exclusión, a imponer el reconocimiento de la legitimidad de la cultura dominante y al mismo tiempo la ilegitimidad de la cultural dominada; haciendo

interiorizar disciplinas y censuras que en cuanto adquieren la forma de autodisciplinas y autocensuras sirven mejor que nunca a los intereses materiales o simbólicos de los grupos dominantes (Bourdieu y Passeron 2009, p. 81).

El trabajo pedagógico contribuye así a producir y reproducir la integración intelectual y moral de las clases en cuyo nombre se ejerce.

Bajo esta premisa, podemos afirmar que a través de la historia reciente en México se observa que la construcción discursiva de la clase dominante, además de imponer la visión de democracia liberal acota el debate ciudadano, limitando la esfera de la discusión al tipo de reformas que deberían implementarse para obtener determinados resultados. Es el caso de la alternancia, que se convirtió en un objetivo en sí mismo durante décadas, durante las cuales se estableció que la problemática política en México estaba asociada con el sistema de partido hegemónico, sin embargo el cambio al bipartidismo y en algunos casos tripartidismo no ha impactado sobre el sistema de representación, por el contrario a través de la flexibilidad de los sistemas electorales es posible reproducir la arbitrariedad cultural y salvaguardar los intereses materiales y culturales de la clase dominante. Incluso la existencia de partidos con pocos afiliados ha permitido contar con nuevas herramientas para mantener el control, ya que a través de distintas agrupaciones políticas se asegura una holgada mayoría en los congresos y con ello la reproducción de las relaciones de fuerza.

1.4 La reproducción -del México imaginario-

A través de la historia política en México se puede observar la imposición de los valores de las clases dominantes, lo que ha quedado plasmado en las diversas constituciones, leyes y reglamentos. La elección de sistema político y de tipo de gobierno ha sido un asunto de élites y durante los distintos periodos se puede observar la forma en que acción, autoridad y trabajo pedagógicos han permitido la

legitimación de las decisiones de los grupos en el poder desde el surgimiento de México, bajo el concepto de Estado-nación.

Durante las primeras décadas de vida independiente en México se enfrentaba la necesidad de construir un proyecto viable de nación y definir la naturaleza jurídico – política del nuevo país propició múltiples enfrentamientos entre los representantes de las distintas corrientes ideológicas, lo que determinó en gran medida que durante cuarenta años se experimentara una variedad de estilos de gobierno. Sin embargo, existía algo en común entre el proyecto conservador de crear un imperio y la propuesta de los liberales basada en preceptos democráticos; ambas concepciones y otras de la época eran discutidas exclusivamente por las élites que tenían acceso a la lectura, fueron estos grupos reducidos quienes pactaron la creación del marco legal que reguló al recién constituido país.

Tras múltiples enfrentamientos, el grupo de liberales que dominaba la escena política plasmó sus ideales de nación en la *Constitución Mexicana de 1857*, que era marcadamente liberal en términos jurídicos, establecía por primera ocasión el voto universal –e indirecto- y se introducía el concepto de distrito electoral. Sin embargo, a pesar de la existencia del voto universal y de los principios democráticos contenidos en la Constitución, el alto analfabetismo facilitaba que las élites políticas, federales y locales, adaptaran las legislaciones y prácticas electorales conforme a sus intereses; la ausencia del ciudadano se reemplazó con una serie de relaciones y pirámides de patronazgos (Medina, 1995, p.15).

Este fenómeno conveniente a los intereses del gobierno de Porfirio Díaz fue fomentado por 30 años, consolidando un ejercicio del poder centralizado donde las élites políticas actuaban buscando la aceptación del líder máximo, quien tenía facultades para designar y remover de su cargo a funcionarios y representantes de los tres niveles de gobierno.

El análisis de la historia de México, muestra cómo han coexistido la legalidad del presidente con la legitimidad del caudillo; los titulares del Poder Ejecutivo aspiran a ser la figura impersonal, sacerdotal e institucional, que encabece la casta que

ejerce el poder, a través de una de sus momentáneas encarnaciones: el nuevo *tlatoani*³ azteca. La presidencia en México, escribió Octavio Paz, es una función institucional, se sostiene en la legalidad, explica la concentración del poder como una consecuencia de la investidura impersonal, de quien ocupa la silla presidencial. El caudillo mientras tanto cumple una misión excepcional, no pertenece a ninguna casta, no lo elige nadie, es siempre personal y actúa sin el consentimiento legal. (2001, pp. 347,348)

La relativa estabilidad política hizo evidente sus fracturas en 1909, cuando Francisco Madero creó el Partido Nacional Antirreleccionista; bajo el lema de “sufragio efectivo, no reelección”, proponía la observancia estricta a la Constitución, la libertad municipal y el respeto a las garantías individuales; con esta plataforma Madero recorrió las principales ciudades mexicanas buscando el apoyo de las élites políticas locales, argumentando la necesidad de renovar el cerrado grupo que por 30 años había concentrado el poder. La disputa en la arena legal terminó en 1910, cuando fue encarcelado bajo los cargos de conato de rebelión y ultraje a las autoridades.

La detención de Madero precipitó el inicio del movimiento armado de 1910, en el que se unieron postulados liberales y demandas de reivindicación social, fundamentalmente agraria, indispensables para congregarse a los numerosos contingentes de campesinos que tomaron las armas el 20 de noviembre.

En 1913, con el periodo conocido como la decena trágica⁴ se agudizó la inestabilidad política y aumentaron los enfrentamientos armados entre facciones que luchaban por el poder. Los caudillos de los distintos grupos coincidieron en que la solución al prolongado conflicto armado pasaba forzosamente por la creación de un nuevo marco legal, que permitiera que los desacuerdos políticos fueran

³ *Tlatoani*.- Voz náhuatl que significa “El que tiene la voz” empleado para designar al gobernante azteca.

⁴ Se llama así al período de poco más de 10 días en Febrero de 1913 y que culmina con el asesinato del Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez.

solucionados pacíficamente, estableciendo que los procesos electorales serían la única vía legal y legítima para acceder al poder.

En este contexto se convocó en 1916 a un Congreso Constituyente, que participó en la elaboración de una nueva *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual se promulgó en 1917, en ella quedó reflejada la nueva correlación de fuerzas y se sentaron las bases legales para el desarrollo del sistema político mexicano como se conoce actualmente.

Los principios liberales se apoyaban en una visión occidental del país, lo que implicaba la negación de las formas autóctonas de organización. Se mantuvieron los límites territoriales que disgregaban a los grupos étnicos y se buscaba la consolidación de un modelo inspirado en el extranjero. El modelo de país plasmado en la Constitución de 1917, lo mismo que su antecedente, se funda, valga repetirlo, en la convicción de que una parte sustantiva del país, la que proviene de la civilización mesoamericana y que conforma el México profundo, debe ser sustituida por una versión de la civilización occidental. En este sentido, como escribió Bonfil, mientras que el modelo de país al que se aspire esté copiado de algún país al que se le reconozca la condición de avanzado, según los parámetros de la civilización occidental, no quedará más remedio que aceptar que México es un país atrasado y subdesarrollado. Y peor todavía: que lo será cada día más, si la distancia que lo separa de los países desarrollados de occidente continúa agrandándose, como es y ha sido la tendencia (2005, pp. 229-231).

En lo que refiere a la conformación del gobierno el punto de partida fue un sistema de representación muy similar al de Estados Unidos de América, donde cada representante era responsable ante un electorado territorialmente diferenciado y se votaba en elecciones separadas. Los senadores se elegían en distritos que coincidían con los territorios de los estados y los diputados en distritos federales, que constituían unidades territoriales con un tamaño homogéneo de población. El

presidente de la República se elegía en un solo distrito conformado por todo el territorio nacional⁵.

Los partidos políticos no fueron tema de discusión durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, en el texto constitucional no se alteró el artículo relativo a las posibilidades y modalidades de asociación política de los ciudadanos, ni las disposiciones que preveían la formación y actividad de partidos políticos⁶. Tanto en la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916*, como en la *Ley Electoral de 1917* se prevé la existencia de partidos políticos y su libre intervención en las operaciones electorales, admitiendo explícitamente, que además de los ciudadanos postulados por los partidos políticos podrían participar candidatos independientes, reconociendo los mismos derechos para ambos (Fernández, 2007, pp. 3-5).

Con la nueva legislación postrevolucionaria se inauguró en México el periodo, donde el interés compartido entre las élites revolucionarias era llegar a un acuerdo pacífico para evitar la solución armada a los conflictos políticos, así se esbozó la revolución institucionalizada, el partido hegemónico, el presidencialismo y su coexistencia con los cacicazgos locales.

1.4.1 De la legitimidad armada a la legalidad constitucional 1917 - 1929

En 1917, al aprobarse la Constitución, se inició el proceso para recobrar la legalidad en el país, sin embargo, Venustiano Carranza primer Jefe del Ejecutivo bajo el nuevo marco legal, fracasó en su intento por conciliar los intereses de los distintos grupos revolucionarios, perdió el apoyo de los principales caudillos y fue asesinado en 1920.

Le sucedió Álvaro Obregón, quién después de un periodo de 4 años al frente de la presidencia, incidió en la nominación de Plutarco Elías Calles como candidato,

⁵ A diferencia de Estados Unidos de Norteamérica se estableció como método la elección directa.

⁶ Mencionados por primera vez como tales, en la *Ley Electoral de 1911*, promulgada por Francisco I. Madero

lo que provocó un nuevo levantamiento armado encabezado por Adolfo de la Huerta. De manera que para 1924 la estabilidad política seguía siendo precaria. Aunque gran parte de los líderes naturales del movimiento armado habían sido asesinados⁷ y otros desterrados, el escenario político nacional al que se enfrentó Calles al llegar a la Presidencia era complicado, además de las intenciones reeleccionistas de Álvaro Obregón, estaba la pulverización política reflejada en la existencia de ocho mil partidos políticos⁸, que como documenta Jean Meyer (2002, p. 198) eran reflejo del arcaísmo de la vida política, el personalismo y la limitación del juego a una clase política muy reducida.

Por influencia de Obregón, en el período callista se reformó la Constitución para permitir la reelección, aumentar el período de gestión de cuatro a seis años y suprimir la inamovilidad de los jueces, cuyo nombramiento a partir de entonces, dependería del Ejecutivo con aprobación del Senado.

Las modificaciones constitucionales y el control sobre el Congreso le permitieron al General Obregón presentarse a la reelección como candidato único, obteniendo un millón setecientos mil votos, suficientes para ser declarado presidente electo; sin embargo no llegó a tomar posesión del cargo, porque el hombre que afirmara “Quien mata más, es quien gobierna”, muere asesinado en la Ciudad de México 16 días después de las elecciones.

Plutarco Elías Calles se enfrenta a la necesidad de elegir presidente interino, y opta por el entonces Secretario de Gobernación: Emilio Portes Gil, quien ocupó en forma interina la Presidencia de la República durante 14 meses.

Aunque es bien conocido que en Tamaulipas se fundó en 1924 el Partido Socialista Fronterizo (PSF), poco se ha escrito sobre el hecho de que fue de los primeros casos mexicanos donde una asociación política se concibió como partido oficial, rompiendo además con el esquema de representar los intereses de una sola clase económica y agrupando a la sociedad en diversos sectores. La finalidad del

⁷ Emiliano Zapata en 1919; Carranza en 1920; Francisco Villa en 1923

⁸ Por ejemplo: Veracruz, con 150; Tabasco con 544; Chihuahua con 242; El Estado de México con 200.

PSF en 1924 fue postular a Portes Gil como candidato “de unidad” al gobierno del estado en un llamado a la cohesión de la familia revolucionaria.

No es fortuito que durante el interinato de Portes Gil en la Presidencia de México se fundara el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1929 el político tamaulipeco propuso a Calles la creación de un gran partido nacional cuyos estatutos se basaran en los del PSF. La experiencia del partido oficial en Tamaulipas había conseguido pacificar a la población y alcanzar un acuerdo entre los diferentes caciques regionales para distribuir y rotar el poder mediante mecanismos institucionales, además de asegurar la canalización de recursos suficientes al partido mediante el pago obligatorio por parte de los burócratas del último día de sueldo, correspondiente a los 7 meses terminados en 31 (Córdova, 1980, p.39), Calles no dudó en promover el mismo esquema, ahora a nivel nacional y autoproclamarse Jefe Máximo del partido recién fundado.

Así culminaba el periodo conocido en la historia de los partidos políticos en México como el de los *partidos caudillistas* por ser éstos, grupos organizados no estables, formados "al amparo de los prohombres de la época", como menciona Vicente Fuentes (Fernández, 2007, p.15).

1.4.2 El partido de la revolución institucionalizada 1929 - 1946

Durante el último Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1928 Calles expuso su convicción sobre la necesidad "de pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos a un más franco régimen de instituciones", e insistió en que la falta de caudillos permitiría "orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional". Uno de los ideales que Calles proponía alcanzar en esos momentos era "la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes y, el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos políticos nacionales orgánicos, con olvido e ignorancia de hoy en

adelante de los hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país" (Fernández, 2007, p. 16).

Con el discurso de Plutarco Elías Calles se inicia la institucionalización de la vida política en México y aunque de sus palabras y acciones se infiere la intención de crear un monopolio político, la escenografía democrática exigía elecciones formalmente competidas y la presencia de partidos de oposición legalmente reconocidos, así que la mejor opción para la élite revolucionaria fue aceptar un modelo formalmente multipartidista.

El PNR, fundado en 1929 con el lema "Instituciones y Reforma social", funcionó como mecanismo para regular la lucha por la presidencia y para contener la efervescencia política, permitiendo resolver con cierta flexibilidad las tensiones entre el centro y la periferia, los caciques y el Estado (Medina, 1995, p.16). Dicho en otras palabras, para que funcionara la centralización del poder era necesario que estuviera cimentada en las antiguas redes caciquiles que operaban en las distintas regiones.

De esta manera a través de mecanismos implementados en todos los niveles sociales se inculcó en los ciudadanos que la forma legítima de acceder al poder sería mediante elecciones; simultáneamente se fue consolidando la visión patrimonialista de la administración pública, con base en la cual ha sido posible mantener el sistema político, bajo la premisa de pertenencia y lealtad al gobierno-partido y que mediante un trabajo pedagógico, en términos de Bourdieu (2009) ha legitimado la cultura dominante y logrado la reproducción social de esta concepción.

Luis Garrido (1991) describe cómo en su origen el PNR se basó en partidos y agrupaciones locales que reconocían el liderazgo del Jefe Máximo, pero que en las contiendas locales seguían actuando con cierta autonomía, lo que terminó en 1933 cuando la II Convención Nacional Ordinaria del partido los obligó a disolverse tras amenaza de expulsión. Las asociaciones locales desaparecieron formalmente, aunque en los hechos el caciquismo dentro y fuera de los partidos siguió siendo una práctica común, una esfera de poderes regionales con los que el presidente se ve

obligado a interactuar y de cuya coexistencia resultó beneficiada una nueva clase política: los caciques electorales.

Al hablar de los caciques y caudillos en el México postrevolucionario a menudo se dice que la formación del PNR marcó el inicio del proceso de desmantelamiento caciquil, sin embargo, más que finalizar la era de los caciques, al estilo porfirista, puede decirse que al igual que la revolución se institucionalizaron, fortaleciendo su carácter político y sumando el partidista. El sustento de los nuevos caciques no era exclusivamente su posición económica, sino su control político-electoral sobre determinadas zonas, para lo cual se valían por una parte de su capacidad de distribuir favores y recursos a sus simpatizantes y por otra de contar con cierta capacidad de maniobra, al margen de la ley.

Los elementos formales en el sistema electoral mexicano de la década de 1930 eran, por una parte, el marco legal que establecía el voto universal, la elección directa del presidente y el carácter aglutinador del partido revolucionario, y por otra, el gran porcentaje de población analfabeta concentrada en las zonas rurales que poco participaba de los asuntos políticos que se desarrollaban a nivel nacional. La conjugación de estos factores determinó en parte el clientelismo, la coacción y la compra de votos.

Así, las estrategias electorales han logrado implementarse con mayor eficacia en los sectores marginados social y económicamente. Bajo el operativo de compra o coacción del voto se delineó una de las características que definen el comportamiento electoral mexicano, y que hoy en día persiste en muchas entidades, -entre ellas Tamaulipas- a menor Índice de Desarrollo Humano, mayor participación en los procesos electorales.

Al final de la década de 1930 el Presidente Cárdenas inició una serie de reformas al interior del partido que culminaron en 1938. Con el cambio de nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y de lema “Por una democracia de trabajadores”, también se consolidó la corporativización del partido, que desarrolló una fuerte estructura de movilización política y electoral sobre las organizaciones

afiliadas: sindicatos, organizaciones campesinas y de sectores populares, burocracia y maestros.

Para la década de 1940 la creación del PRM había permitido incorporar a los diversos sectores de la sociedad en una estructura de frente popular, lograr un acuerdo tácito entre las élites partidistas para compartir el poder y rotarse en los cargos de elección popular. Estaban sentadas las bases políticas, institucionales y metaconstitucionales del sistema político postrevolucionario.

En 1940 Cárdenas eligió como candidato del PRM a Manuel Ávila Camacho, quien se enfrentó en las elecciones del 7 de julio a Juan Andrew Almazán, postulado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, que contaba con el respaldo de grupos callistas y la simpatía de una parte del ejército. Almazán desarrolló su campaña en medio de un clima violento y, aunque se ha escrito que las preferencias electorales favorecían al candidato del PRUN la victoria se otorgó al candidato oficial. La elección de 1940 fue la última realizada en el marco de la *Ley electoral* de 1917, (Fernández, 2007, p.8) y la última real –aunque no oficialmente- competida durante más de cuatro décadas.

En 1946 el PRM se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y adopta el lema de “Democracia y justicia social”. El partido se enfrentaba aun al reto de lograr la cohesión entre las distintas fuerzas posrevolucionarias y para ello era indispensable fortalecer el sistema de partidos y las elecciones como única forma legítima de acceder al poder, la imposibilidad de reelección, es decir, garantizar el cumplimiento del lema revolucionario “sufragio efectivo, no reelección”, se convertía en el acuerdo tácito entre las élites políticas para compartir el poder presidencial y negociar la permanencia de sus cuadros en el gabinete.

Por otra parte, la existencia de caudillos o líderes carismáticos con posibilidades de competir formalmente en procesos electorales representaba una seria amenaza para la continuidad del sistema político mexicano, por ello, en la lógica de las élites partidistas era necesario restringir la participación política de los individuos opositores, eliminando las posibilidades de candidatos independientes de

partidos políticos y, sometiendo a los partidos a reglas preestablecidas bajo la vigilancia directa de la Secretaría de Gobernación (Fernández, 2007, p.9).

En este marco se promulgó la *Ley Electoral Federal de 1946* con la intención de propiciar un sistema nacional de partidos que evitara el movimiento electorero, que aunaba la irresponsabilidad política a la fragilidad estructural partidaria (Medina, 1995, p.163). Esta intención se tradujo en el aumento de los requisitos para que las asociaciones políticas pudieran ser consideradas como partidos políticos, además se estableció la obligación de registrarse ante la Secretaría de Gobernación al menos un año antes de los procesos electorales. La legislación de 1946 terminó con la posibilidad de las candidaturas presidenciales independientes, haciendo obligatorio que los candidatos al Poder Ejecutivo fueran postulados por un partido político legalmente establecido; las candidaturas a cargos legislativos y gobiernos locales, en cambio, todavía podían ser independientes.

Esta hegemonía institucionalizada, con un nuevo marco legal y el simultáneo mantenimiento de patronazgos locales, permitió la estabilidad y la continuidad política, ya que el respaldo del voto popular -con o sin fraude- le otorgó cierta legitimidad al régimen. Además proporcionó a la élite gubernamental un amplio margen de maniobra y la facultó para abrir mayores espacios de participación, disidencia y crítica, sin correr riesgos (Crespo, 1999, p. 45).

1.4.3 Los años de crecimiento económico. El milagro mexicano 1946 - 1970

Enrique Krauze escribió que “el sistema político mexicano, nació con Calles, se corporativizó con Cárdenas, se desmilitarizó con Ávila y se convirtió en una empresa con Alemán. El empresario heredó la presidencia al contador, Ruiz Cortines, que la cedió al gerente de relaciones públicas, López Mateos, que la pasó al abogado penal, Díaz Ordaz” (1997, p. 15).

Miguel Alemán fue electo Presidente para el periodo 1946 – 1952 con el 77.9 por ciento de los votos, durante su mandato se enfocó principalmente en mejorar la

situación de la economía, su apoyo fundamental fue la política de sustitución de importaciones que trajo consigo la generación de industrias. El turismo y la reactivación del campo eran también prioridad sexenal.

De 1952 a 1958 ocupó la Presidencia Adolfo Ruiz Cortines, quien mantuvo el crecimiento económico del país, en lo político destaca el voto otorgado a las mujeres y la consolidación de los sindicatos como entidades controladas y dirigidas por el gobierno.

De 1958 a 1964 ocupa la presidencia Adolfo López Mateos, ex Secretario del Trabajo y con un sexenio de experiencia en controlar los movimientos disidentes de obreros, fortaleció los liderazgos institucionales en los distintos sindicatos, como Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, líder petrolero de origen tamaulipeco, y quien con el tiempo acumularía gran poder en las regiones y empresas petroleras. Al final de su sexenio, “destapa” a su Secretario de Gobernación como candidato a la Presidencia.

La garantía de triunfo que significaba el PRI para sus candidatos, producto del control sobre los mecanismos formales e informales de los procesos electorales, se refleja en la composición del Congreso entre 1955 y 1964, pues los partidos de oposición obtuvieron a nivel federal un total de 20 curules de las 483 disputadas en esa década (Rodríguez, 1975), la concurrencia opositora a las elecciones servía fundamentalmente para legitimar un sistema político que se ostentaba como democrático.

Si Ruiz Cortines decía que “en política, la línea más corta entre dos puntos, es la curva”, el Presidente electo Gustavo Díaz Ordaz tenía otra idea “en política, la mejor línea... era la línea dura” (Krauze, 1997, pp. 201- 297). Y con ella y cinco reglas de oro para sus colaboradores⁹ gobernó de 1964 a 1970. Díaz Ordaz

⁹ Díganme la verdad; no me pidan disculpas; si violan la ley, pues viólenla, pero que yo no me entere; cuidado con lo que me informen; y no cambiaré de gabinete, porque no se cambia caballo a la mitad del río.

encabezó un gobierno caracterizado por represiones, no sólo de movimientos sociales, también al interior del PRI.

Durante los 24 años que abarca este periodo en México se observó un rápido crecimiento urbano y el discurso dominante se construyó en torno a los conceptos de modernidad y desarrollo; equiparando sistemáticamente el campo con atraso y a las poblaciones rurales –fundamentalmente las indígenas- con rezago. El desequilibrio que se generó entre agricultura e industria llevó al incremento en el desempleo, el aumento en el precio de los productos de la canasta básica y la creciente demanda de viviendas en zonas urbanas, situaciones que el Estado no pudo afrontar en forma eficiente, generó una fuerte crisis económica, política y social. Lejos de cuestionar el modelo de desarrollo y el consecuente modelo de acumulación seguido por el país, el Estado implementó políticas para frenar la tasa de natalidad y la migración interna, como medidas paliativas.

1.4.4 Crisis y consolidación del modelo liberal 1970 - 1988

En 1970 concluyó el periodo autodenominado por el gobierno mexicano de desarrollo estabilizador y en 1976 se experimentó una significativa devaluación del peso frente al dólar,¹⁰ además de que se triplicó el monto de la deuda externa en un corto periodo.¹¹ En lo político y pese a su lema de “apertura política”, la censura a los medios de comunicación, el enfrentamiento con estudiantes y disidentes políticos marcaron el sexenio de Luis Echeverría y la crisis económica el de José López Portillo (1976-1982).

En 1982 resultó electo Miguel de la Madrid, quien gobernó México hasta 1988, e intentó ampliar la reforma política iniciada por su antecesor y fortalecer el federalismo, “descentralizando la vida nacional”. Es cierto que los municipios ganaron en independencia económica y administrativa. Pero en asuntos electorales

¹⁰ De 12. 50 a 22 pesos por dólar.

¹¹ De 8 a casi 26 mil millones de dólares.

el “fraude patriótico” de 1983 en Chihuahua¹² dejó clara la posición del régimen, la renovación moral de la sociedad –lema del sexenio- no incluía una revisión de la hegemonía priísta.

Parece difícil que la oposición siguiera participando en procesos electorales tan desiguales, pero los partidos satélites, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), tenían el incentivo de contar con los fondos económicos y las cuotas de poder que podían recibir del partido en el poder a cambio de compartir con ellos espacios menores. El sistema político mexicano podía ostentarse como una democracia electoral, legal y legítimamente constituida. Por su parte, el PAN contaba con una cuota de representación legislativa y empezaba a gobernar algunos municipios.

Sin embargo la oposición más fuerte se gestaba dentro de las filas del partido revolucionario. La corriente crítica, que representaban al nacionalismo popular, encabezada por los priistas Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas se oponía al rumbo que tomaba el país con la política económica del presidente De la Madrid, ya que para 1987 la liberalización de la economía era el eje sobre el que giraba el discurso del sexenio, lo que apuntaba a que la sucesión presidencial favorecería a quien fuera capaz de consolidar el proyecto económico. A finales de ese año el ex Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, asume la candidatura presidencial priísta. La corriente crítica sale del PRI y acepta que su líder moral sea postulado por una coalición de partidos de izquierda.

Hace más de treinta años Sartori hacía un reconocimiento a la proeza del PRI de preservarse como partido hegemónico por un lapso tan amplio: “Si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo (un sistema de partido hegemónico)

¹² Como llamó Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación, al fraude electoral de 1983, cuando Luis H. Álvarez contienda por la gubernatura de Chihuahua, como candidato del PAN; durante la jornada electoral se cometen irregularidades que son documentadas por un grupo de 21 intelectuales, quienes denuncian el fraude mediante desplegados en medios internacionales. La respuesta de Bartlett fue clara: Chihuahua no se puede entregar al PAN, porque sería abrir la puerta a tres enemigos históricos de México: La iglesia, los Estados Unidos y los empresarios... sí existió fraude, fue un fraude patriótico.

merece por lo menos dos elogios; uno por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil” (1980, 285).

Para preservar el experimento feliz ha sido imprescindible, por un lado, evitar la desaparición de la oposición partidista, y por otro, impedir su fortalecimiento de modo que no se constituya como un auténtico desafío al poder del partido hegemónico. El equilibrio entre estos dos factores generalmente lo ha aportado la legislación electoral.

1.4.5 La caída del sistema (de conteo) y el fin de la hegemonía priísta 1988 - 2000

Salinas fue el primer presidente priísta en no contar con mayoría calificada en la Cámara de Diputados. El hecho de que el PRI obtuviera sólo el 52 por ciento de los escaños del Congreso imposibilitaba la práctica de reformar la Constitución para mantener la hegemonía priísta, sin embargo, pese a no contar con mayoría calificada Salinas mantuvo altas tasas de éxito¹³ en la Legislatura 1988-1991.

El presidente amplió el control político sobre los estados, removió a 9 gobernadores¹⁴ y terminó con buena parte de los cacicazgos y liderazgos locales porque era prioritario para el modelo neoliberal propuesto. La intención con la que se buscaba renovar las élites políticas a nivel regional se expresaba en la creación del Programa Nacional de Solidaridad, que centralizaba el flujo de recursos a los municipios a través de la federación.

¹³ La tasa de éxito del Ejecutivo se refiere al número de iniciativas presentadas al Poder legislativo por el Presidente. (Weldon) En el caso de Salinas el 99% de las iniciativas presentadas fueron aprobadas, quedando 1 sin resolver.

¹⁴ Xicoténcatl Leyva de Baja California, Luis Martínez Villicaña de Michoacán, Mario Ramón Beteta del Estado de México, Víctor Manzanilla Schaffer de Yucatán, Ramón Aguirre de Guanajuato, Fausto Zapata de San Luis Potosí, Salvador Neme Castillo de Tabasco, Eduardo Villaseñor de Michoacán y Patrocinio González Garrido de Chiapas.

La elección intermedia de 1991 le dio al PRI el 64 por ciento de los escaños y a Salinas le permitió mantener la tasa de éxito legislativo de 99 por ciento. Aunque en 1989 el partido revolucionario perdió la primera gubernatura en su historia, lo que en términos estrictos implicaba el final de la hegemonía priista, en términos reales aportó dosis de legitimidad al gobierno, por su apertura ante la oposición y el reconocimiento al triunfo de otros partidos; reconciliando al PRI con la parte de la elite política que demandaba un sistema de partidos más competitivo como parte del proyecto neoliberal del presidente.

Las acciones del presidente no estaban encaminadas necesariamente a terminar con los cacicazgos o a impulsar una mejora sustancial en la representación, o la modernidad en la administración pública, simplemente obedecía a un cambio generacional y a la implementación de un modelo económico neoliberal, que si bien encajaba en el concepto globalizador promovido internacionalmente, utilizaba sistemas de reproducción basados en los viejos mecanismos clientelares, era una nueva clase política con perfil técnico pero igualmente dependiente de los antiguos líderes corporativos y de las élites locales.

El sexenio terminó con un alzamiento armado en Chiapas que reclamaba mejores condiciones para los indígenas mexicanos y con el asesinato del candidato priista Luis Donald Colosio, la inestabilidad política incentivó el voto a favor de Ernesto Zedillo, quien triunfara en las elecciones presidenciales de 1994, las cuales fueron legitimadas por nuevos órganos electorales. El presidente electo contaba además con poco más del 60 por ciento del Congreso.

Es importante resaltar que las reformas electorales durante estos sexenios privilegiaban una visión centralista del poder, en otras palabras, buscaban mantener la mayoría en el Congreso Federal en la lógica de que, restaurada la mayoría absoluta a nivel federal las entidades reproducirían sistemáticamente el ambiente favorable al PRI. Sin embargo, los resultados de las elecciones locales demostraron que la hegemonía priista había sido posible en gran medida por la red de cacicazgos y la influencia de líderes que reproducían la “línea del centro” en sus zonas de influencia, por lo que, debilitada la red de cacicazgos locales, las entidades fueron

adoptando distintos sistemas electorales y consolidando nuevos liderazgos políticos, no necesariamente priistas. Lo demuestra que en 1988 sólo el 3 por ciento de los municipios estaba gobernado por un partido distinto al PRI, al final del sexenio el 24 por ciento de los alcaldes eran de oposición, sin embargo la alternancia municipal no modificó ni la administración local, ni afectó la legitimidad de las clases dominantes.

Durante el sexenio zedillista la oposición continuó su avance regional. El PAN ganó en los estados de Guanajuato y Jalisco en 1995, Nuevo León y Querétaro en 1997 y Aguascalientes en 1998. El PRD en el Distrito Federal en 1997 y Zacatecas en 1998. El PRI también perdió las gubernaturas de Tlaxcala (PRD, PT, PVE) en 1998, Nayarit (PRD – PAN) en 1999 y Chiapas (PRD - PAN) en 2000. Otro dato interesante es que hacia 1998 el PAN gobernaba veintitrés de los treinta municipios más poblados del país.

Las elecciones del 2000 marcaron el final de una etapa del presidencialismo priista; y para algunos analistas políticos, (Crespo, 2003; Lujambio, 2003; Nacif, 2003) también marcaron el inicio de la transición democrática, quizá porque después de 70 años de presidencialismo y partido hegemónico la democratización nacional pasaba necesariamente por la alternancia en el poder; aunque algunos autores como Paulina Fernández (2007) difieran al considerar inexistente la transición democrática porque no es sinónimo de alternancia. El escritor mexicano Carlos Fuentes (2002) escribió que la extraordinaria estabilidad del sistema político mexicano, el equilibrio social (Pareto), se debe fundamentalmente a la alternancia en el poder que significan los cambios sexenales, con cambio o permanencia de partido, porque han implicado la renovación parcial de las élites; la ruptura con el proyecto antecesor se constituye como la garantía de acceso al poder de distintos segmentos de la clase dominante.

1.4.6 Los gobiernos de alternancia 2000 – 2012

El triunfo electoral de Vicente Fox (PAN) en el año 2000 se asoció en numerosos sectores con el inicio de la transición mexicana, el problema es que un triunfo electoral no garantizaba un cambio significativo, lo que fue siendo más evidente conforme avanzaba el sexenio. La incorporación de actores de distintos partidos al gabinete presidencial, la permanencia de las facultades metaconstitucionales de las que el presidente hacía uso ilimitado, el regreso de un exacerbado “estilo personal de gobernar” (Cosío, 1974) y la consolidación de los gobernadores como líderes partidistas mostraron una faz distinta del mismo fenómeno. El clientelismo y el patrimonialismo se mantuvieron como mecanismos de reproducción social, en tanto el discurso dominante apuntalaba el modelo de democracia liberal.

A Vicente Fox, lo sucedió en la presidencia Felipe Calderón, quien arribó al cargo luego de un proceso cuestionado por las múltiples irregularidades electorales que se observaron durante la campaña y la jornada electoral; pero sobre todo destaca la forma en la que el Estado incidió en el proceso, de manera que la imparcialidad y autonomía de los organismos electorales quedó supeditada a las decisiones presidenciales.

La consolidación del poder partidista de los gobernadores, quienes al ya no tener contrapeso a nivel federal fueron incrementando sus facultades metaconstitucionales, trajo consigo el cambio en el perfil de los gobernadores quienes fueron mostrando cada vez más carreras políticas locales, fundada en una sólida relación con el gobernador que les antecedió, lo que se analiza a profundidad en el capítulo sexto con el estudio de caso de Tamaulipas.

Para el año 2012, el PAN había perdido un gran número de adeptos y la ola de violencia e inseguridad se utilizó como un elemento en la campaña electoral del PRI para recuperar la presidencia, conjugando la figura de un candidato que representaba la nueva generación de políticos priistas, apoyado simultáneamente por la vieja escuela del partido. El resultado fue el triunfo electoral de Enrique Peña

Nieto sobre sus dos principales contrincantes: Andrés Manuel López Obrador del PRD y Josefina Vázquez Mota del PAN.

1.4.7 El regreso del Partido Revolucionario Institucional

El candidato ganador, Enrique Peña Nieto, surgió del poderoso grupo político, originario del estado de México, específicamente de Atlacomulco, basó su campaña electoral en una alianza estratégica con los medios de comunicación a través de los cuales se difundió enfáticamente su imagen. Los intereses económicos representados en el sexenio determinaron la premura de los procesos de reforma, de los cuales la político-electoral no fue excepción.

Además de las denuncias por fraude electoral, que han estado presentes en los procesos poselectorales, las cifras sobre el desempeño del gobierno encabezado por Peña distan mucho de ser las proyectadas, a dos años de gestión el número de mexicanos en pobreza se incrementó en dos millones, pasando de 53.3 millones en 2012 a 55.3 millones en 2014, por lo que el 46.2 por ciento de la población es pobre; otros indicadores que señalan el fracaso de las políticas sociales implementadas a través de la Secretaría de Desarrollo Social, muestran que la población en carencia alimentaria se incrementó afectando a 28 millones de mexicanos, en tanto 22.4 millones se encuentran en rezago educativo, 21.8 carecen de acceso a servicios de salud y 63.8 millones de habitantes tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar (Coneval, 2015). Por otra parte, también se ha incrementado la desigualdad, ya que de acuerdo a los indicadores establecidos por la OCDE, México se sitúa en la segunda posición de los países más desiguales en el mundo.

Pese a estas cifras poco halagüeñas, en las elecciones intermedias realizadas el 7 de julio de 2015, el PRI mantuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y tres de las siete gubernaturas, dos en alianza con el PVEM; el PAN obtuvo el triunfo en Querétaro y en Baja California Sur, en alianza con el partido

estatal de Renovación Sudcaliforniana; el PRD en Michoacán y en Nuevo León se registró el triunfo de un candidato independiente. La participación electoral se mantuvo por debajo del 50 por ciento, lo que nos indica que más de la mitad de la población en condiciones de votar no acudió a las urnas. Del 47.7 por ciento de la población que acudió a votar, el diez por ciento anuló su voto.

A través de los distintos periodos de la historia política en México, se puede observar como una pieza fundamental la figura del presidente, cuya naturaleza y características han delineado al sistema político en su conjunto. Pese a la implantación de un modelo de democracia liberal, de naturaleza eminentemente occidental, a ésta le subyace el concepto de gobernante en el México profundo. Al referirse al presidencialismo en México, Octavio Paz lo definió como la transmisión del arquetipo azteca de poder político. La secreta supremacía del poder azteca y sus *tlathoque –tlatoanis-* (1987, p. 347). Ahora en el México postrevolucionario los presidentes eran vistos, tratados y temidos como a un *tlatoani* moderno (Krauze, 1997, p. 108).

1.4.8 El sistema presidencial en México

El gran poder del presidente mexicano en la era postrevolucionaria tiene en esencia una carga histórica y cultural, no se puede explicar desde una sola perspectiva. En términos legales tiene origen en las facultades que se otorgan al Jefe del Ejecutivo en la *Constitución de 1917*, el prolongado mandato de seis años¹⁵, que duplica el período de los legisladores, el hecho de no estar sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato, esto es, que el *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común”¹⁶ situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse (Lujambio, 2003, p. 253).

¹⁵ A partir de 1927.

¹⁶ Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente cuenta con facultades para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete,¹⁷ tiene además, la posibilidad de iniciar leyes o decretos y la facultad de veto para suspender la promulgación de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso y evitar que entre en vigor, el Poder Legislativo podría obligar al Ejecutivo a promulgar la iniciativa vetada, pero para ello necesitaría aprobarla nuevamente con mayorías de dos tercios en ambas Cámaras, aun así, el Ejecutivo podría no publicarlas (Carpizo, 2002, pp. 83-98).

Así, el enorme poder del presidente mexicano en la era postrevolucionaria se explica en primer término por sus atribuciones legales y en segundo lugar por lo que Jorge Carpizo (2002) denominó facultades metaconstitucionales, definidas por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante varias décadas por la presencia de un partido hegemónico. El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon (2002, p. 138) ha escrito al respecto que los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el titular del Ejecutivo. Las facultades metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones.

Según este enfoque, las facultades metaconstitucionales del presidente se observan en regímenes presidenciales, que disponen de una arquitectura constitucional donde se estipule la división de poderes. Y requiere además de tres condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola.

Se requiere en primer lugar de un “gobierno unificado”, es decir, de mayorías parlamentarias en ambas Cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República; en segundo lugar debe existir disciplina parlamentaria en el partido mayoritario; y finalmente es necesario que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del Poder Ejecutivo. Además de Weldon, algunos

¹⁷ El Senado debe confirmar el nombramiento del Procurador General (aunque el presidente puede removerlo sin necesidad de consulta); también confirma en el cargo a los agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda.

estudios recogen la coexistencia de estos elementos en México (Carpizo, 2002; Cosío Villegas, 1974; Crespo, 2003; Lujambio, 2003).

Ser los máximos líderes¹⁸ de un partido que nació desde el poder y se constituyó en su origen como partido de Estado permitió a los presidentes mexicanos convertirse en el árbitro de las disputas entre la élite partidista, contar con un amplio margen de maniobra a la hora de establecer políticas de gobierno y designar candidatos con gran libertad, además como apunta Lujambio “No es lo mismo para un partido delegar el poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones” (2003, p. 256).

El presidencialismo en México, y su correlación con el régimen de partido hegemónico, se explica en gran medida por las reformas frecuentes a las legislaciones electorales las que permitieron al PRI, desde 1946 y hasta 1996, preservar un monopolio político al estilo de los partidos únicos, revestido de flexibilidad institucional y cierto grado de legitimidad de origen legal - electoral. Sin embargo, la pérdida del carácter de partido hegemónico del PRI, e incluso la derrota en las elecciones presidenciales del 2000, que lo mantuvieron 12 años como partido de oposición a nivel federal, no modificaron las características propias del presidencialismo, lo cual abona a la hipótesis de que tanto las condicionantes como los efectos del sistema electoral en México son de índole sistémica, más que partidista.

La legislación electoral ha sido un instrumento básico para mantener el régimen de partido hegemónico, sin perder el halo democrático que ofrece la existencia de una oposición electoral, en este sentido, la lógica de las reformas electorales ha sido mantener un cierto equilibrio político, preservando dentro del juego electoral a la oposición de modo que ésta no salga de la contienda o fenezca electoralmente, pero evitando en paralelo que esa oposición se consolide de

¹⁸ -Calles de 1929 a 1935- o el Presidente de la República -Cárdenas desde 1935 hasta Salinas 1988-

manera suficiente como para generar un auténtico desafío al PRI. En la legislación electoral, en los ámbitos nacional y regional, se puede observar la combinación entre la necesidad de mantener a los partidos de oposición dentro del juego electoral para inscribirse en el ámbito democrático y conservar el control estatal sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

El nacimiento de este sistema electoral *sui generis* se explica en parte porque a los grupos políticos emanados de la revolución mexicana les era difícil constituir un sistema de partido único, por dos razones fundamentales, por un lado el lema de la revolución maderista de 1910 fue la democracia electoral, así que abandonar completamente el formato democrático hubiera implicado un alto costo político en términos de legitimidad (Crespo, 2003, p.1). Además, la cercanía con los Estados Unidos, y su papel determinante para consolidar o debilitar a los gobiernos mexicanos a lo largo de la historia, hacía recomendable guardar las formas democráticas.

La relación entre el presidencialismo mexicano, el partido hegemónico y el uso de la legislación electoral para mantener el equilibrio político, ha llevado a teóricos como Nohlen (1998, p. 283; 1993, pp. 113-119) y Sartori (1980) a considerar que México ha sido excepción a la regla en la clasificación de sistemas electorales.

Retomando la afirmación de Paulina Fernández en torno a la democracia representativa como una fórmula política de exclusión social, a través de la cual se desplaza la voluntad del pueblo, en calidad de colectivo, hacia un ámbito estrictamente electoral que favorece a la clase propietaria (2006, p. 13), no sorprende la defensa que los grupos dominantes han hecho de este modelo en México. Lo que resulta interesante es analizar los mecanismos de reproducción mediante los cuales se han impuesto los valores que permiten a los grupos dominantes la conservación del poder político y la participación sistemática de los grandes grupos de electores convocados a legitimar, mediante el voto, la elección de los gobernantes y la ratificación del sistema.

Se ha mencionado la importancia que tienen la acción, la autoridad y el trabajo pedagógicos para que la clase dominante logre atribuirse la legitimidad de gobernar, la imposición simbólica de la democracia representativa como modelo procedimental a través del cual se encuadren las críticas al sistema político. El regreso del PRI a la presidencia después de doce años permite observar como la alternancia no puede ser el eje de la discusión si lo que se quiere es resolver problemas como la exclusión, la desigualdad y la representación sustantiva. Sin embargo la cultura dominante ha inculcado valores que le permiten asegurar la reproducción social y garantizar el *statu quo*.

En este sentido, los sistemas electorales, funcionan como un mecanismo a través del cual se legitima el acceso al poder del grupo dominante; y con base en su lógica interna se establecen supuestos de proporcionalidad y representatividad, la mayoría de ellos predominantemente cuantitativos, con los cuales se fijan variables que aspiran a medir el grado de equidad de un sistema político; aunque a partir de estos enfoques, con frecuencia, se desvía la atención de los problemas esenciales.

CAPÍTULO 2

2. LA REPRODUCCIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ESTATALES

Cambiar para conservar

Cuando se habla del sistema electoral mexicano existe un cierto acuerdo en que su desarrollo ha estado definido por tres constantes: la centralización de las decisiones; la institucionalización de los partidos políticos para encuadrar las corrientes de opinión política en organismos nacionales, permanentes y estables y, por último la búsqueda de un mecanismo que sin alterar sustancialmente el régimen de gobierno permitiera la participación de los partidos minoritarios en las tareas legislativas (Medina, 1978 pp. 7-8). Para lograr esto se ha recurrido a numerosas reformas electorales a lo largo de la historia y cada una de ellas implicó en su momento beneficios políticos que no fueron exclusivos para el partido hegemónico, sino que se hicieron extensivos a los grupos en el poder. En términos generales esta práctica ha sido determinante en la inestabilidad del sistema electoral mexicano, generando un alto grado de incertidumbre y la cuestionada credibilidad que caracteriza a los organismos electorales y, por ende, a las autoridades surgidas de los procesos electorales que éstas legitiman.

Pero si bien a partir de la literatura en la materia se deduce la inestabilidad de los sistemas electorales, en la práctica su gran capacidad de adaptación y su interpretación ambigua, se ha utilizado como un mecanismo eficaz para mantener el *statu quo*, permitiendo la reproducción del modelo de democracia liberal, el orden y la estructura de las relaciones de fuerza entre las clases.

Desde finales de la década de 1960, con la investigación pionera de González Casanova (1967), a la que siguió una extensa producción académica sobre el tema, se han documentado y analizado los mecanismos políticos y electorales utilizados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para

conservar el poder durante casi siete décadas¹⁹. La presencia mayoritaria del PRI en el gobierno durante los años en que se delineó el perfil de las instituciones políticas posrevolucionarias y la limitada participación de los partidos de oposición, no sólo en funciones de gobierno sino también electoralmente, provocó que en México se vinculara la existencia de un partido hegemónico con las particularidades del sistema electoral. Así que en numerosos sectores la llegada a la presidencia del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000, suponía el fin de esta peculiar interrelación.

Sin embargo, la evidencia empírica apunta a que quince años después en las entidades federativas se reproducen las condiciones que hicieron posible la existencia de un sistema de partido hegemónico a nivel nacional: reformas periódicas al sistema electoral, con un patrón reforma-elección-reforma; existencia de gobiernos unificados; bajas tasas de yuxtaposición municipal, incidencia del gobierno en los procesos y organismos electorales; así como la capacidad del titular del Poder Ejecutivo para definir carreras políticas. En este sentido, el proceso centrípeto que en términos político-electorales derivó en la alternancia en el gobierno federal del año 2000 muestra actualmente una tendencia inversa en la cual el partido en el gobierno estatal consolida e incrementa su ventaja, en muchas ocasiones a través de reformas al sistema electoral del estado.

La poca estabilidad de los sistemas electorales en las entidades es uno de los factores a través de los cuales se puede observar que, pese al final de la hegemonía priista, e incluso de la alternancia, no han cambiado las prácticas mediante las cuales se adecuan las reglas del juego político-electoral después de cada contienda.

¹⁹ Destacan los trabajos de: Luis Medina (1995); Alonso Lujambio (1987, 1995); José Antonio Crespo (1999). Giovanni Sartori (1980); Dieter Nohlen (1998); Joseph Colomer (2001); Diego Reynoso (2002, 2004); Jorge Carpizo (2002).

2.1 Estabilidad de los sistemas electorales

Desde las primeras referencias a los procesos electorales en las entidades mexicanas se puede observar que las reformas han sido constantes. Durante los primeros años la característica principal fue la definición desde la presidencia de la República de la tendencia que seguirían las modificaciones a los sistemas electorales estatales. A partir de la última década del siglo XX, las reformas electorales en los estados mostraron cada vez más influencia de la política local: regional y estatal, reflejando la correlación de fuerzas entre los actores políticos regionales, aunque seguía presente la figura del líder nacional. Después del 2000 los gobernadores fueron impulsando, a través del congreso local, reformas a la legislación electoral en su estado. Sin embargo, con independencia de los cambios de partido político en el gobierno se puede observar a través del análisis histórico que al menos una vez cada década se modifican los componentes básicos del sistema electoral en los estados.

Podría afirmarse, *a priori*, que las constantes adecuaciones a los sistemas electorales estatales han implicado que las elecciones, entendidas como los procedimientos para elegir a los representantes del poder ejecutivo, en sus tres niveles de gobierno y legislativo en el nivel federal y estatal pierdan cierto grado de legitimidad. ¿Cuál es la dinámica de los procesos de reforma, a quién benefician y por qué se realizan con tanta frecuencia?

“La elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos o expertos que crean el mejor sistema” (Montero, 1997, p.10). Tampoco se han inventado teóricamente ni construido artificialmente en los despachos de los científicos. La mayoría de éstos se han desarrollado históricamente en un proceso evolutivo más bien prolongado (Nohlen, 1984 p. 11) y son producto de decisiones políticas adoptadas por políticos y en función de intereses políticos (Montero, 1997, p.10).

Bajo esta lógica, los sistemas electorales se conciben como objeto de estudio susceptible de ser analizado desde al menos dos vertientes. Desde una primera

perspectiva y partiendo de los criterios establecidos por Duverger (1957) se puede investigar el efecto que las distintas combinaciones entre los componentes básicos de los sistemas electorales tienen en el sistema de partidos y en la proporcionalidad. Por otra parte, los procesos políticos a través de los cuales se adopta y adapta un sistema electoral ofrecen una perspectiva distinta, mediante la cual se puede observar la relación recíproca entre éstos y el sistema de partidos.

De acuerdo con este segundo enfoque, las constantes reformas de los sistemas electorales estatales representan un interesante punto de partida en el análisis, debido al corto periodo de vigencia que experimentan las legislaciones electorales y que se contrapone al supuesto de estabilidad (Geddes, 1996) y de resistencia al cambio (Lijphart, 1994) que define a los sistemas electorales. La evidencia empírica, referida fundamentalmente a las democracias occidentales apunta a que no se realizan con mucha frecuencia reformas que modifiquen de manera significativa los sistemas electorales. Aunque en Latinoamérica durante las últimas décadas se han realizado cambios de dimensiones mayores y en muchos casos estructurales, éstos han sido en la mayoría de los casos, después del restablecimiento de elecciones democráticas y en menores ocasiones en países donde existen gobiernos estables (García, 2006; Payne y Zovatto et al. 2006, Buquet, 2007 y Remmer 2008).

En el caso de los estados mexicanos la frecuencia en las reformas electorales muestra el mismo patrón desde hace poco más de dos décadas.

Tabla 2.1 Reformas electorales estatales en el periodo de 1989 a junio de 2015

Estado	Reformas electorales desde 1989 hasta febrero de 2015	Año de última reforma
Aguascalientes	9	2015
Baja California	9	2014
Baja California Sur	9	2014
Campeche	7	2014
Coahuila	9	2012
Colima	8	2014
Chiapas	10	2014
Chihuahua	7	2009
Durango	10	2012
Guanajuato	6	2014
Guerrero	7	2013
Hidalgo	8	2012
Jalisco	8	2014
México	10	2014
Michoacán	7	2014
Morelos	8	2014
Nayarit	8	2013
Nuevo León	8	2014
Oaxaca	7	2014
Puebla	7	2014
Querétaro	9	2014
Quintana Roo	9	2012
San Luis Potosí	11	2014
Sinaloa	8	2015
Sonora	6	2014
Tabasco	7	2014
Tamaulipas	9	2015
Tlaxcala	6	2012
Veracruz	9	2012
Yucatán	7	2014
Zacatecas	7	2015
Promedio	8.06	

Fuente: Elaboración propia con datos de Irma Méndez (2006) hasta 2003, institutos electorales estatales, Diarios oficiales de los estados y congresos estatales de 2003 a 2015.

Destaca que en 26 años se han realizado al menos seis reformas en cada uno de los estados, llegando incluso a 11. En ellas se han modificado componentes esenciales del sistema electoral como el tamaño del congreso, diseño distrital y

formas de candidaturas. La frecuencia en los procesos de reforma se mantiene independientemente de la alternancia, lo que puede explicarse debido a que las prácticas autoritarias del sistema político mexicano persisten y las adecuaciones constantes a los sistemas electorales, posibilitan la reproducción del sistema mediante la adecuación de las reglas del juego que favorecen a la élite política dominante.

En este sentido, la evidencia histórica permite concluir que el patrón de reforma- elección-reforma antecede por varios lustros a la alternancia, de la misma forma que persiste hasta 2015. Ante este hecho la explicación que apunta a la utilización de las reformas electorales como mecanismo para garantizar la permanencia en el poder de un grupo político y ampliar las facultades metaconstitucionales²⁰ (Carpizo, 2002) de los ejecutivos estatales cuenta con mayor soporte empírico.

2.1.2 Contexto federal. Conformación y reformas del sistema electoral

Las primeras referencias a la legislación electoral se remontan a la Constitución Política de 1857, de la que se desprenden las leyes y reglamentos que regularon los procesos electorales hasta 1917. Salvo algunos paréntesis, México ha sido desde entonces un Estado Federal y como tal la autonomía de los estados abarca, entre otras cuestiones, la facultad de legislar en materia electoral. Sin embargo y pese a la consignada autonomía en materia electoral otorgada a

²⁰ Jorge Carpizo en su estudio sobre el presidencialismo mexicano (2002), expone las razones siguientes para explicar la gran fuerza del Ejecutivo en México, las que denomina facultades metaconstitucionales: a) Es el jefe del partido predominante, b) Un Poder Legislativo débil, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las probabilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; e) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; f) Las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas y, g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo.

municipios y entidades federativas, en el texto no se establecen mecanismos para que se elijan autoridades locales. Así, aunque se instaure por primera ocasión en el país el derecho al voto, éste sólo aplicaba para elecciones federales mientras que los estados y municipios eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos designados sin intervención popular.

El elevado analfabetismo era otro elemento decisivo para que las élites políticas aplicaran la incipiente legislación electoral discrecionalmente y para que los procesos electorales constituyeran en esencia un mecanismo para legitimar las decisiones tomadas previamente; así, la ausencia del ciudadano se reemplazó con una serie de relaciones y pirámides de patronazgos que constituiría la base para la consolidación del presidencialismo y la existencia de un partido hegemónico años más tarde (Medina, 1995, p.15).

Las elecciones en los estados a lo largo del siglo XIX fueron indirectas, a través de las juntas de parroquia, partido y provincia. Además el sufragio era censitario o restringido (López, 2005, p. 23). Debido a que el marco jurídico-electoral no garantizaba que los procesos electorales representaran una posibilidad real para incidir en la conformación del gobierno, en numerosos casos el arribo a la gubernatura de alguno de los grupos políticos se definía a través de acciones armadas, ante lo que el ejecutivo federal tenía amplio margen de maniobra. Si el nuevo gobierno le era afín se promovía su reconocimiento a través del congreso, en caso contrario siempre se contaba con el recurso de declarar la desaparición de poderes, intervenir militarmente el estado y nombrar un gobernador interino.

En la época posrevolucionaria, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada en 1917, estableció que el país sería una República representativa, democrática y federal, optando también por un sistema de gobierno presidencial. Formalmente la revolución mexicana había concluido, pero la vida política y la elección de representantes seguían matizadas por la violencia. En este sentido, puede afirmarse que no fue hasta 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando culminó el periodo conocido en la historia

de los partidos políticos en México como el de los partidos caudillistas.(Fernández, 2007, p.15)

Durante las primeras décadas posrevolucionarias los gobiernos estatales conservaron la capacidad de fijar las demarcaciones distritales y elaborar el padrón a nivel federal y estatal, además de organizar los procesos electorales. La primera gran reforma electoral en 1933 modificó la constitución para prohibir la reelección consecutiva en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos, lo que terminó con la posibilidad de realizar carreras políticas locales (Nacif, 2002, pp. 249-250). Simultáneamente el PNR se reformó, consolidó su carácter aglutinador y se perfiló como partido hegemónico

Para la década de 1940 la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) había permitido incorporar a los diversos sectores de la sociedad en una estructura de frente popular, lograr un acuerdo tácito entre las élites partidistas para compartir el poder y rotarse en los cargos de elección popular. Restaba fortalecer el sistema de partidos y las elecciones como única forma legítima de acceder al poder. En este marco se promulgó la *Ley Electoral Federal de 1946*, que incrementó los requisitos para que las asociaciones políticas pudieran ser consideradas como partidos y estableció el registro obligatorio ante la Secretaría de Gobernación al menos un año antes de los procesos electorales. La legislación de 1946 terminó con la posibilidad de las candidaturas presidenciales independientes, haciendo obligatorio que los candidatos al Poder Ejecutivo fueran postulados por un partido político legalmente establecido, aunque en cargos legislativos y gobiernos locales éstos podrían seguir siendo independientes. También se decretó que la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales nacionales quedaran bajo la responsabilidad del gobierno federal, manteniéndose las competencias estatales exclusivamente para los procesos de elección locales.

Al inicio de la década de 1950 se realizaron algunas reformas electorales, entre las que destacan la transformación del Consejo del Padrón Electoral en el Registro Nacional de Electores, que contaba con facultades ejecutivas para elaborar el padrón nacional y el voto otorgado a las mujeres en 1953. También obtuvo su

registro el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en 1954, sumándose a los dos existentes: el Partido Popular Socialista (PPS) fundado en 1948 y el Partido Acción Nacional (PAN) creado en 1939. Aunque en los hechos el PRI continuó acaparando la mayor parte de los puestos de elección popular en los tres niveles de gobierno.

Durante la siguiente década continuaron las reformas. Ante la debilidad de la oposición y su escasa representación en el Congreso se introdujo en 1963 la modalidad de diputados de partido, una amalgama entre un sistema mayoritario y otro proporcional exclusivo para las minorías. A partir de este momento puede hablarse en México de una suerte de sistema electoral mixto con dos particularidades: un cociente electoral predeterminado y la conservación del distrito uninominal. La reforma prefiguraba un sistema mixto emulando al alemán²¹, pero adaptado a los requerimientos del PRI para mantener su papel de partido hegemónico (Crespo, 2003, p.21). La necesidad de dar representación a los partidos opositores se explica porque, como consecuencia de un sistema exclusivamente mayoritario la oposición estaba en riesgo de desaparecer del escenario electoral, dejando al PRI en una situación semejante a la de un partido único.

De los partidos con registro en 1967 sólo el PAN contaba con una estructura nacional y presentó candidatos en el 99 por ciento de los distritos electorales, obteniendo el 11.3 por ciento de la votación, 19 diputados de partido y el triunfo en 8 municipios del nortero estado de Sonora, entre ellos la capital. En contraparte, el apoyo del PRI estaba constituido por la totalidad de los gobernadores, un regente capitalino, 64 Senadores, cerca de 2328 alcaldes, magistrados, ejército y sindicatos.

²¹ Luis Medina compara el sistema electoral mexicano, durante este periodo, con el alemán, en cuanto a que ambos son mixtos, con predominio mayoritario y uno anexo proporcional sobre la base de grandes circunscripciones y, porque cada elector vota dos veces: una por el candidato del distrito, otra por la lista del partido de la circunscripción. Medina (1978: 46).

Para Dieter Nohlen (1993:119) el que el sistema electoral mexicano se inspire en el alemán en cuanto a algunos elementos técnicos resulta secundario para los efectos de la clasificación del sistema.

Para la década de 1970 los movimientos guerrilleros en zonas de Guerrero y los brotes de guerrilla urbana representaba una expresión ciudadana de descontento social, que se veía acrecentado ante la limitada posibilidad de participación crítica a través de los partidos políticos, mismos que se encontraban en una seria crisis que llevó a que varios de ellos casi perdieran el registro en la elección intermedia de 1973. En las elecciones presidenciales de 1976, el candidato priista José López Portillo, se presentó como candidato único algo que en cierta medida se asociaba con una forma de partido único.

En ese contexto resultaba indispensable crear canales de participación para tratar de orientar la inconformidad social a través de mecanismos institucionales. Se presentó entonces la disyuntiva de mantener un sistema bipartidista (PRI–PAN) conservando el umbral legal en 2.5 por ciento; o fomentar la participación electoral de las otras fuerzas políticas perfilando un pluripartidismo que incluyera a las fuerzas de izquierda. Ello implicaba reducir el umbral legal a 1.5 por ciento de la votación total emitida. La decisión fue abrir un poco más la válvula electoral e introducir mayores incentivos para la oposición, reduciendo los requisitos para registrar nuevos partidos y el mínimo para acceder a curules por el principio proporcional (diputados de partido) a 1.5 por ciento, además de reservar la mayoría de las 100 curules de representación proporcional para la oposición (Rodríguez Araujo, 1975).

Debido a que esta proporcionalidad fue diseñada para dar representación a las minorías, sin poner en riesgo el dominio de la mayoría, se enfrentaba a dos carencias: el modo en que fueron concebidas e institucionalizadas las circunscripciones de representación proporcional y las fórmulas electorales que fueron ideadas para dar representación a las minorías.

En términos políticos, la idea de orientar la crítica a través de partidos opositores funcionó. El presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles, inició un proceso de transformación que condujo a la reforma política de 1977, a través de la cual se permitió encauzar legalmente las críticas al sistema y mantener el régimen de partido hegemónico que peligraba después de que una crisis interna del PAN le

impidiera nominar candidato presidencial en 1976. La reforma de 1977 impulsó una recomposición del sistema de partidos, en el cual pese a la incorporación de nuevos institutos políticos el PRI se mantuvo como partido hegemónico. Así lo ilustra la elección de 1982 cuando participaron nueve partidos para contender por la presidencia con todo y que el triunfo estuviera aún garantizado para el abanderado del PRI.

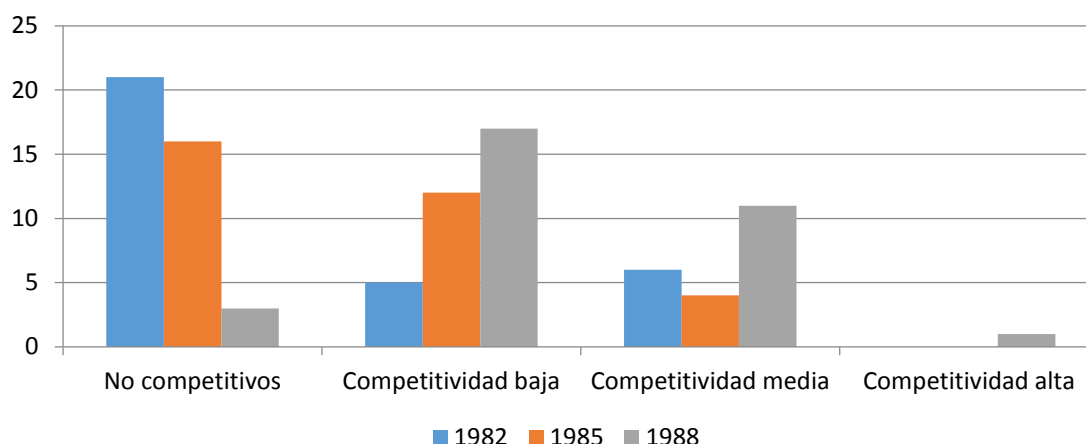
La última reforma electoral de la década de 1980 modificó la composición de la Comisión Federal Electoral, con lo que el PRI y los representantes del gobierno sumaron una holgada mayoría y se introdujo también, la llamada “cláusula de gobernabilidad”, una nueva fórmula de integración del Congreso que le permitía al PRI obtener diputaciones plurinominales hasta alcanzar la mayoría.

De 1982 a 1988, en las entidades mexicanas se elevó considerablemente la competitividad electoral, disminuyendo el número de entidades no competitivas de 21 a tres, en tan sólo seis años, (Gráfico 2.1). Esta nueva realidad político-electoral en los estados se reflejaba también en los procesos federales y por primera ocasión se experimentó una elección presidencial donde el candidato oficial no tenía garantizado el triunfo.

El incremento en la competitividad electoral²² durante las elecciones de 1988 no sólo modificó el espectro partidista, también significó un cambio en la correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, donde la fracción del PRI se enfrentó a la necesidad de realizar alianzas con otros partidos, debido a que sólo contaba con el 51 por ciento de las curules del congreso y por primera ocasión no alcanzó mayoría calificada.

²² El Candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo oficialmente el 50.36 por ciento de la votación, el candidato de Frente Democrático Nacional, conformado por el Partido Popular Socialista, El Partido Mexicano Socialista, el Partido frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el 31.12 por ciento; y el candidato del Partido Acción Nacional, Manuel de Jesús Clouthier del Rincón “Maquío”, el 17.07 por ciento.

Gráfico 2.1 Competitividad en entidades



Fuente: Elaboración propia con datos de Irma Méndez (2006, pp. 124-126).

A consecuencia de las elecciones de 1988, impugnadas por las fuerzas políticas a raíz de que un fallo en el sistema de conteo de votos derivó en la pérdida momentánea de información y, que una vez solucionado mostró una amplia e irreversible ventaja del candidato oficial; las principales demandas políticas de partidos y grupos ciudadanos estaban orientadas a reformar el marco legal y crear instituciones capaces de conducir los procesos electorales generando certeza en los resultados.

Bajo estas condiciones se desarrolló la primera reforma al sistema electoral del sexenio elaborada a partir de cinco reformas constitucionales, seis a la legislación secundaria y dos al Código Penal. “La lógica estaba determinada por el objetivo de preservar el sistema antes que por un pretendido imperativo democrático” como señala Soledad Loaeza (1993, pp. 47-59) y así lo demuestra la creación del nuevo órgano electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE), separado formalmente de la Secretaría de Gobernación pero que seguía siendo presidido por su Secretario.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, en 1996, se anunció una nueva reforma político-electoral. Estaba basada en dos puntos centrales. Primero, la autoridad electoral no sería ya controlada, ni presidida por el gobierno, estableciendo que el liderazgo del IFE recaería en un ciudadano sin filiación

partidista. Segundo, que la fórmula para integrar la Cámara de Diputados se modificaría para evitar que el partido mayoritario pudiera resultar sobrerrepresentado por más de 8 puntos porcentuales. En la mayoría de los estados se incorporó la autonomía a los institutos electorales durante este periodo y se reformaron los sistemas electorales en aspectos fundamentales, como el tamaño de los Congresos que aumentó en más de la tercera parte de las entidades.

Del 2000 al 2006 se efectuaron tres reformas electorales menores; en 2002 se legisló para mejorar las condiciones de equidad de género, en 2003 para modificar las condiciones de registro como partido político nacional y en 2005 para regular la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de Presidente de la República. Después de las elecciones del 2006 se promovió una reforma de mayor alcance, en la cual se modificó la forma en la que los partidos acceden a los medios de comunicación electrónica, aumentando las prerrogativas del IFE al respecto; también se estableció que cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar sea menor a un punto porcentual será posible solicitar el recuento de votos casilla por casilla.

En 2013 se realizó una nueva reforma electoral a nivel federal, a través de la cual desapareció el IFE y se sustituyó por el Instituto Nacional Electoral (INE) institución más centralizada y con mayor injerencia en los procesos locales que su antecesor; asimismo se reglamentó la reelección inmediata en cargos legislativos, diputaciones estatales, federales y senadurías, además de presidencias municipales, incorporando el candado de que la candidatura debe surgir necesariamente del mismo partido o coalición que realizó la primera postulación. Se incrementó el umbral electoral de 2 a 3 por ciento de la votación válida emitida; se modificó la cláusula de equidad de género, estableciendo el 50 por ciento para cada género, fijando que las posiciones deberán intercalarse, además de que propietario y suplente deberán ser del mismo género. También se reglamentaron las candidaturas independientes, aunque la propuesta de candidaturas comunes no fue aprobada.

En síntesis, en la mayoría de las reformas electorales realizadas en México puede establecerse una correlación entre las necesidades del sistema político para obtener determinados resultados y el contenido de la reforma. Este hecho ha sido más visible durante las últimas décadas del siglo XX y se ha documentado en numerosos trabajos académicos que analizan desde distintas perspectivas esta tendencia en las reformas electorales mexicanas (Ackerman, 2009; Fernández, 2007b; Gómez-Tagle, 1990; González Casanova, 1967, Lujambio, 2003; Medina, 1978 y Weldon, 2002). Sin embargo, la mayor parte de la producción académica está enfocada en la arena nacional y en ella se esboza la relación estrecha entre el régimen de partido hegemónico y la naturaleza de los cambios.

La frecuencia y características de las reformas a los sistemas electorales en los estados no variaron significativamente de las federales durante el siglo pasado, siendo a partir del 2000 cuando la diferencia entre reformas electorales federales y estatales se vuelve más notoria, involucrando con mayor frecuencia a los componentes básicos del sistema electoral en las modificaciones: fundamentalmente el tamaño del Congreso, el diseño distrital y las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional. También resalta que a partir de entonces, y con mucha frecuencia, las decisiones en los institutos electorales estatales son impugnadas por los partidos y se resuelven finalmente en instancias federales.

2.2 Dinámica de las reformas electorales estatales

Hasta mediados de la década de 1990, las reformas electorales estatales se realizaban básicamente para homologar la legislación estatal a la federal y en algunos casos para favorecer o limitar a ciertos partidos de oposición, buscando mantener el equilibrio en el macro nacional. Los pocos casos de partidos nacionales con fuerza suficiente para ganar elecciones locales no lograron modificar sustancialmente la situación nacional. De hecho, ni la fuerza electoral del PAN en ciertas zonas de San Luis Potosí y Chihuahua desde finales de la década de 1960

y del PARM en Tamaulipas una década más tarde incidió en que se reformaran los sistemas electorales estatales para favorecer la representación de los partidos de oposición.

Por otra parte, la mayor visibilidad de los procesos de reforma, así como la relevancia de los cargos en disputa y la concentración de poder en el presidente de la República, han sido fundamentales en el alcance de las reformas electorales federales, que han determinado en gran medida la legislación en los estados. Empero, aunque comparten el marco legal determinado por la Constitución Política, las reformas estatales no han marchado por la misma vía en todos los aspectos. El rezago en criterios esenciales de justicia electoral que se observa en algunas legislaciones estatales podría sugerir el dominio de una estrategia de simulación, esto es, de “cambios para no cambiar” y de manipulación electoral, sobre todo cuando se considera el número tan elevado de reformas electorales realizadas en las entidades (Méndez, 2006, p. 78) y que manifiestan el mismo patrón reformista que caracterizó al periodo de partido hegemónico, durante el cual el sistema electoral se adecuó con el objetivo de mantener la existencia de partidos opositores, pero garantizando la mayoría para el PRI.

Hasta finales de la década de 1980 las legislaciones estatales en materia electoral reproducían la ley federal en aspectos fundamentales, observándose pocas reformas en la materia. A partir de entonces las reformas locales se han caracterizado por tener marcadas diferencias con la normativa federal.

Usualmente las reformas electorales están fomentadas por la elite política en el gobierno y que cuenta con apoyos mayoritarios: legislativos o electorales (Boix, 1999). Estos actores controlan el proceso de toma de decisiones llegando, incluso a manipular los resultados en función de sus intereses. Las reglas político-electorales terminan, de ese modo, dependiendo de las preferencias de quienes compiten -y controlan- el poder (Remmer, 2008, p. 7). La literatura al respecto también apunta que durante los procesos de reforma, entendidos como procesos competitivos, los actores políticos intentan respetar las reglas del juego en tanto que los legitiman a ellos, al proceso y a los resultados (Buquet, 2007, p. 37).

El hecho de que los sistemas electorales sean “el instrumento más específicamente manipulable” en términos de Sartori (1980, p. 273) tiene implicaciones políticas que rebasan temporalmente el momento de la reforma, al intentar garantizar los márgenes de maniobra de las élites.

Pese a la frecuencia con que políticos, partidos o incluso organizaciones sociales proponen reformas al sistema electoral, la aprobación de éstas no es común, ya que como apunta García Díez (2001) debe darse una combinación de factores económicos, políticos y sociales, para que sea factible ponerlas en práctica; ya que en su mayoría los sistemas electorales tienden a la estabilidad y resistencia al cambio.

En el caso de las entidades mexicanas, como se anotó, la vigencia de la legislación electoral se limita a poco más de tres años en promedio. Y aunque existe una diferencia notoria entre el IDH en las 31 entidades mexicanas no se puede establecer relación entre la estabilidad de los sistemas electorales y factores socioeconómicos; algunos de los estados con mayor desarrollo como Sonora y Chihuahua han tenido 5 y 6 reformas, respectivamente, lo mismo que Guerrero o Oaxaca, también con 6 y con bajos indicadores socio-económicos. En el mismo sentido, variables como tamaño de la población o de los congresos tampoco muestra relación con la frecuencia de las reformas electorales.

2.2.1 Partido en el poder y reformas electorales

Con base en información de 2015, se observa que en los 21 estados gobernados por el PRI se han efectuado más reformas que en aquellos encabezados por gobernadores del PRD, del PAN, o los de la coalición PAN-PRD, en estos últimos se contabiliza en promedio una reforma menos en el mismo periodo de 26 años. Diferencia que no es significativa. (Tabla 2.2)

Estos datos, sumados a que 22 de los 31 estados han experimentado un cambio en el partido gobernante durante las últimas décadas hacen que la variable

de partido en el poder no sea determinante en la periodicidad de las reformas. De hecho, aunque los gobiernos estatales de partidos distintos al PRI tienen menos años, el promedio de reformas es similar al de aquellos gobernados históricamente por el PRI.

Tabla 2.2 Reformas electorales y partido en el poder 1989 y 2015

Estado gobernado en 2015 por:	PRI	PAN	PRD	Coalición
Promedio de reformas electorales	8.38	7	7.33	7.75

Fuente: Elaboración propia con datos de Congresos estatales e Institutos electorales.

En cuanto a la alternancia en el ejecutivo estatal, los estados que sólo han sido gobernados por el PRI tienen en promedio el mayor número de reformas electorales durante el mismo periodo; en contraparte cinco estados que han sido gobernados por el PAN por un sexenio o más han modificado sus sistemas electorales en menos ocasiones. (Tabla 2.3)

Tabla 2.3 Reformas electorales y alternancia 1989 - 2010

	PRI	PAN	PRD	Coalición	Alternancia
Reformas en promedio	7.5	6.2	6.7	6.3	7.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Congresos estatales e Institutos electorales.

En los estados gobernados por el PAN, las reformas electorales han estado más espaciadas temporalmente, lo que no implica que Acción Nacional sea menos proclive a impulsar modificaciones al sistema electoral. Obedece, más bien, a que de las tres principales fuerzas electorales PRI y PRD suelen tener gobiernos unificados, en tanto el PAN es el partido que en más ocasiones, desde 1989, ha encabezado gobiernos sin mayoría (Cf. Lujambio, 2002) ante lo cual se calcula menor probabilidad de tener éxito en la aprobación de una iniciativa presentada por el Ejecutivo. De esta forma, cabe sugerir que los gobiernos unificados y la sobrerrepresentación legislativa de la primera fuerza en detrimento de la segunda son factores que favorecen la inestabilidad de los sistemas electorales estatales.

2.2.2 Concentración del voto y reformas electorales

La tendencia en los resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012, así como las intermedias para renovar al Poder Legislativo, muestran la consolidación de un sistema tripartidista donde PRI, PAN y PRD concentran el mayor número de votos en el ámbito federal. Sin embargo, a nivel estatal se observa que sólo en Jalisco, Michoacán y Zacatecas se presentan resultados en la elección de gobernador que apuntan a la existencia de un tripartidismo. En el estado de México también se registra una votación consistente para los tres principales partidos políticos, aunque en este caso el partido mayoritario tiene una ventaja de más de 40 puntos porcentuales sobre la segunda y tercera fuerza electoral que obtuvieron 20.96 por ciento y 12.28 por ciento respectivamente (Tabla 2.4).

Tabla 2.4 Votación en elecciones estatales en el período 2008- 2015

Estado	Votación de primeras fuerzas electorales		
Aguascalientes 2010	PRI-PVEM-PNA	47.67	90.13
	PAN	42.46	
Baja California 2013	PAN-PRD-PNA-PEBC	47	91
	PRI-PVEM-PT-PES	44	
Baja California Sur 2015	PAN-PRS	44.77	79.98
	PRI-PVEM-NA	35.21	
Campeche 2009	PRI-PNA	51.01	94.27
	PAN	43.26	
Coahuila 2011	PRI	58.71	94.71
	PAN-UDC	36.00	
Colima 2009	PRI-PNA	50.56	95.36
	PAN-ADC	44.80	
Chiapas 2012	PRI-PVEM-PNA	67.14	84.55
	PRD-PT-PC	17.41	
Chihuahua 2010	PRI-PT-PVEM	55.49	94.63
	PAN	39.14	
Durango 2010	PRI	46.5	91.10
	PAN-PRD-PT-PC-PT	44.6	
Guanajuato 2012	PAN-PNA	48.03	89.01
	PRI-PVEM	40.98	
Guerrero 2015	PRI-PVEM	40.94	75.65
	PRD-PT	34.71	
Hidalgo 2010	PRI-PNA-PVEM	50.28	95.43
	PAN-PRD-PC	45.15	
Jalisco	PRI-PVEM	38.41	92.83

2012	PRD	34.04	
	PAN	20.38	
México 2011	PRI-PVEM-PNA	61.97	95.21
	PRD-PT-PC	20.96	
	PAN	12.28	
Michoacán 2015	PRD-PT-PNA-PES	37.87	89.54
	PRI-PVEM	27.83	
	PAN	23.84	
Morelos 2012	PRD-PT-PC	43.29	93.03
	PRI-PVEM.PNA	34.60	
	PAN	15.14	
Nayarit 2011	PRI-PVEM-PNA	47.74	86.16
	PAN	38.42	
Nuevo León 2009	PRI-PVEM-PD-CC	49	92.40
	PAN	43.4	
Oaxaca 2010	PAN-PRD-PT-PC	50.11	92.02
	PRI-PVEM	41.91	
Puebla 2010	PAN-PRD-PC-PNA	50.42	90.50
	PRI-PVEM	40.08	
Querétaro 2009	PRI-PNA	47.44	89.64
	PAN	42.20	
Quintana Roo 2010	PRI-PVEM-PNA	52.42	78.61
	PRD-PT-PC	26.19	
San Luis Potosí 2009	PRI-PVEM-PS	45.38	87.30
	PAN-PNA	41.92	
Sinaloa 2010	PAN-PRD-PC	51.84	98.20
	PRI-PVEM-PNA	46.36	
Sonora 2009	PAN	47.67	91.26
	PRI-PVEM-PNA	43.59	
Tabasco 2012	PRD-PT-MC	50.41	93.35
	PRI-PVEM-PNA	42.94	
Tamaulipas 2010	PRI-PVEM-PNA	61.58	92.39
	PAN	30.81	
Tlaxcala 2010	PRI-PVEM	46.47	85.33
	PAN-PNA	38.86	
Veracruz 2010	PRI-PVEM-PRV	43.3	83.90
	PAN-PNA	40.6	
Yucatán 2012	PRI-PVEM-PSDY	50.81	91.88
	PAN	41.07	
Zacatecas 2010	PRI-PVEM-PNA	43.20	83.38
	PRD-PC	23.23	
	PAN	16.95	

Fuente: Elaboración propia con datos de Institutos electorales, disponibles hasta julio de 2015.

En el resto de los estados se observa que sólo dos partidos concentran más del 70 por ciento de la votación, incluso en estados como Chiapas y Tamaulipas un solo partido, o alianza, obtuvo más del 60 por ciento de la votación al elegir

gobernador. Pese a la diferencia que existe en la concentración del voto, en las elecciones estatales no existe ninguna relación entre esta variable y el número de reformas electorales realizadas durante las últimas dos décadas.

La diferencia entre la primera y la segunda fuerza electoral varía en los distintos procesos electorales efectuados en cada entidad, aunque la diferencia fundamental la encontramos al comparar las elecciones para gobernador en cada uno de ellos. Para el año 2015, los estados con menor competitividad²³ y en los cuales puede hablarse incluso de un sistema de partido dominante eran Chiapas, gobernado por la alianza PVEM-PRI y México, Tamaulipas, Quintana Roo y Coahuila donde el PRI ha dominado electoralmente. En contraparte Durango y Veracruz, también con un gobierno priista tienen la mayor competitividad electoral de los 31 estados. En 22 entidades el partido o coalición ganadora tiene menos de diez puntos de ventaja. (Tabla 2.5)

Referente a la frecuencia y cantidad de reformas electorales se observa cierta relación entre éstas y la competitividad electoral aunque no es determinante. Los estados donde el partido ganador lo hizo con escaso margen durante las últimas elecciones muestran, en promedio, un número mayor de reformas electorales que aquellos donde existe un partido dominante, o donde la competitividad es menor.

Tabla 2.5 Distancia entre la primera y la segunda fuerza electoral

Estado	Distancia entre la primera y segunda fuerza electoral	Partido/Alianza ganadora
Aguascalientes	5.21	PRI-PVEM-PNA
Baja California	3	PAN-PRD-PNA-PEBC
Baja California Sur	9.56	PAN-PRS
Campeche	7.75	PRI-PNA
Coahuila	22.71	PRI
Colima	5.76	PRI-PNA
Chiapas	49.73	PRI-PVEM-PNA
Chihuahua	16.35	PRI-PT-PVEM
Durango	1.90	PRI
Guanajuato	7.05	PAN-PNA

²³ Con base en los resultados para la elección de gobernador realizados entre 2009 y 2015, según lo señala el calendario electoral de la entidad.

Guerrero	6.23	PRI-PVEM
Hidalgo	5.13	PRI-PNA-PVEM
Jalisco	4.37	PRI-PVEM
México	41.01	PRI-PVEM-PNA
Michoacán	10.04	PRD-PT-PNA-PES
Morelos	8.69	PRD-PT-PC
Nayarit	9.32	PRI-PVEM-PNA
Nuevo León	5.6	PRI-PVEM-PD-CC
Oaxaca	8.21	PAN-PRD-PT-PC
Puebla	10.34	PAN-PRD-PC-PNA
Querétaro	5.24	PRI-PNA
Quintana Roo	26.23	PRI-PVEM-PNA
San Luis Potosí	3.46	PRI-PVEM-PS
Sinaloa	5.48	PAN-PRD-PC
Sonora	4.08	PAN
Tabasco	7.47	PRD-PT-MC
Tamaulipas	30.77	PRI-PVEM-PNA
Tlaxcala	7.61	PRI-PVEM
Veracruz	2.7	PRI-PVEM-PRV
Yucatán	9.74	PRI-PVEM-PSDY
Zacatecas	19.97	PRI-PVEM-PNA

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales Estatales en procesos electorales realizados entre 2009 y 2011.

La tendencia que se observa en los gobiernos estatales de promover adecuaciones al sistema electoral en al menos dos ocasiones durante los seis años de cada período, permite afirmar que se mantiene el esquema de elección-reforma-elección que se consideró como uno de los factores determinantes en la preservación de la hegemonía priista.

Aunque ya no se puede hablar de un sistema de partido hegemónico como lo definió Sartori (1980) y a nivel federal y estatal existe mayor competitividad electoral y se observa la presencia de distintos partidos en cargos de elección popular; de manera simultánea persisten prácticas que caracterizaron al periodo de hegemonía priista, siendo una de las más significativas la adecuación constante a la legislación electoral, con procesos de reforma que se caracterizan por su corta vigencia, escaso debate en los Congresos y aprobación por unanimidad o mayoría calificada.

La evidencia empírica muestra que las adecuaciones al sistema electoral son, valga repetirlo, un mecanismo en el que la acción, la autoridad y el trabajo pedagógicos reproducen las condiciones para que se reconozca la legitimidad de la dominación.

2.2.3 Iniciativa, discusión y aprobación en los Congresos

A través de la historia política reciente se observa que las reformas electorales en los estados son generalmente propuestas por la fracción mayoritaria en los Congresos estatales. Sólo se observan excepciones a finales de la década de 1990, cuando las iniciativas surgieron de Comisiones multipartidistas, acorde con el contexto de la reforma nacional en la cual se buscaba el consenso y la participación de todas las fuerzas políticas, con el objetivo de legitimar a los sistemas electorales resultantes.

En algunos casos, como en Tamaulipas en 2007, previo a la discusión en el Congreso, la *Comisión Especial para la Reforma Electoral del Estado* promovió la realización de una serie de foros regionales para exponer la opinión sobre distintos rubros del proyecto de reforma. En todos los estados se trató el tema en medios de comunicación y se realizaron presentaciones y/o debates en los congresos sobre los anteproyectos de reforma.

Una vez presentada la iniciativa de reforma electoral en el Congreso, la discusión, en Comisiones o incluso en el Pleno, suele ser breve lo que llama poderosamente la atención debido al impacto que las reformas electorales tienen en el sistema estatal de partidos y cuyo resultado es de gran importancia para los actores políticos que participan de los procesos.

La existencia de Comisiones dedicadas exclusivamente a elaborar el proyecto de reforma tiene como una de sus aristas la imposibilidad, en los hechos, para discutir el contenido de las distintas propuestas en forma pública, o al menos con el concurso de todos los legisladores antes de que el documento final se presente a votación ante el Pleno del Poder Legislativo local. En este último paso

para lograr la aprobación de una nueva legislación electoral se requiere sólo mayoría simple en casi todos los casos.

A qué se debe que las decisiones políticas, tomadas en tan poco tiempo y entre pocos actores cuenten con la legitimidad suficiente para determinar los mecanismos mediante los que serán electos los representantes en las entidades mexicanas. Si atendemos a la literatura que analiza la resistencia al cambio de los sistemas electorales, el caso de México parecería atípico; no lo es tanto si observamos las reformas electorales como parte de un proceso de reproducción, donde ciertas prácticas sociales son posibles en la medida en que se han interiorizado en los individuos, que asumen que las desigualdades de clase no se deben a lo que se tiene, sino a lo que es. Quienes ocupan cargos de representación estarían facultados para legislar y el resto de los ciudadanos asumirían los espacios, casi siempre acotados, donde pueden manifestar su inconformidad o negociar beneficios a partir de los nuevos acuerdos, de la misma manera que se asumen las prerrogativas inherentes a ser partido mayoritario y las posibilidades reales de la segunda fuerza electoral y los partidos minoritarios.

2.2.3.1 El papel del partido mayoritario

Independientemente del partido de origen, la mayoría legislativa que los gobernadores han tenido en 28 de los estados²⁴ permitió que la aprobación de las reformas electorales se realizara sin grandes dificultades. Además, los convenios y alianzas pre-electorales que establecen los partidos mayoritarios con los minoritarios y la convergencia de intereses influyen en que las iniciativas sean apoyadas por un número significativo de partidos.

Uno de los puntos fundamentales que favorece el acuerdo entre el partido mayoritario y los partidos pequeños es que la legislación electoral establece que si

²⁴ Tomando en cuenta la suma de los diputados afines a los partidos que formaron parte de la coalición pre-electoral que apoyó al gobernador electo. Sólo en Baja California, Jalisco, Sinaloa y Tlaxcala el partido o coalición que ganó la elección de gobernador no tiene algún tipo de mayoría. Datos al 2012.

un partido gana la totalidad de los distritos electorales no podrá acceder al reparto de curules por el principio de representación proporcional. Ante este impedimento legal los partidos han encontrado una forma de contar con más diputados, registrando candidatos afines bajo las siglas de otro partido que forma parte de la coalición, sin importar que no exista militancia previa en el partido que los registra. Así, el partido que encabeza la coalición obtiene como beneficio la posibilidad de alcanzar el tope de representación y lograr también la inclusión de diputados afines bajo otras siglas.

Por otra parte, tanto a los partidos mayoritarios como a los pequeños conviene que se mantengan las facultades por parte del Congreso en temas como el diseño distrital en el estado. Esta prerrogativa es criticada por buena parte de los consejeros electorales entrevistados²⁵ quienes consideran que debe ser competencia exclusiva del Instituto Electoral realizar los estudios relativos al diseño distrital y sus eventuales modificaciones, con base en los plazos y mecanismos establecidos en la legislación relativa, evitando así la discrecionalidad del proceso.

En lo que respecta a la aprobación del sistema electoral vigente en los estados en 2015 y, tomando en cuenta la información oficial que manejan los Congresos locales²⁶ la votación se realizó de la siguiente manera:

Tabla 2.6
Aprobación de la reforma electoral más reciente del período 2008-2011²⁷

Estado	Año de reforma	Votos a favor		Votos en contra	
Aguascalientes	2008	Aprobado por mayoría**			
Baja California¹	2008	13	PAN (12) PVEM (1)		PRI, PRD, PT y Estatal de BC
Baja California Sur	2010	Aprobado por mayoría**			
Campeche	2008	35	PRI, PAN, PRD, PC, PNA	0	

²⁵ Cuestionario enviado a 90 Consejeros electorales de 31 Institutos Electorales Estatales, de los cuales 37 respondieron. Incluido en anexo.

²⁶ En la cual no siempre se menciona el número de votos emitidos, ni se desglosa a qué grupo parlamentario pertenecen los votantes.

²⁷ Se refiere a la última reforma electoral aprobada, validada por el Tribunal Electoral en todas sus instancias y con base en la cual se ha organizado al menos un proceso electoral. Por lo que no se cita la información de la última reforma.

Coahuila	2010	25	PRI (21) PRD (1) Independientes (3)	5	PAN (5)
Colima	2008	15	PRI, PNA, PT	8	PAN (8)
Chiapas	2009	Aprobado por mayoría del PAN**			
Chihuahua	2009	Aprobado por mayoría**			
Durango	2009	Aprobado por mayoría del PRI**			
Guanajuato	2008	Mayoría	PAN, PRD, PT, PVEM		PRI (1)
Guerrero	2008	40	PRD (18), PRI(17), PT(1), PC(1), PNA(1)	5	PAN (3), PRD (1), PRI (1)
Hidalgo	2009	20	PRI (17), PNA (2), PVEM (1)	10	PRD (4), PAN (4), PNA (2)
Jalisco	2008	Aprobado por unanimidad**			
México	2010	52	PRI, PVEM, PC, PNA, PSD	21	PRD, PAN
Michoacán	2010	21	PAN, PRI	17	PRD, PC, PT PVEM, PNA
Morelos	2008	Aprobado por mayoría del PAN**			
Nayarit	2010	21	PVEM, PC, PRI	8	PAN, PRD
Nuevo León	2008	Mayoría calificada	PAN, PRI, PRD, PT, PNA	4	PT (2), PRD (1),
Oaxaca	2009	29	PRI, PT, PNA, PUP.	10	PRD,PAN, PT, PC,
Puebla	2009	Aprobado por unanimidad (PRI, PAN, PRD, PC, PNA)			
Querétaro	2008	Aprobado por mayoría**			
Quintana Roo	2009	18	PRI (14), PVEM (3), NA (1)	6	PAN, PRD
San Luis Potosí	2010	20		4	
Sinaloa	2009	Mayoría simple	PRI (22), PNA (2)		
Sonora	2008	Aprobado por unanimidad** PRI, PAN,PRD, PT, PNA			
Tabasco ²	2008 (11)	21	PRI (18), PT (1), PNA (1), PVEM (1)	14	PRD (11), PAN (3)
Tamaulipas ³	2009	23	PRI, PVEM,PNA		
Tlaxcala	2008	Aprobado por mayoría**			
Veracruz	2009	Aprobado por mayoría**			
Yucatán	2009	Aprobado por mayoría**			
Zacatecas	2009	Aprobado por mayoría**			

1La reforma electoral se impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y fue invalidada el 17 de septiembre de 2008, una de las causas fue que no se asentó cuantos diputados votaron en contra de la reforma.

2 En 2008 el Congreso local aprobó modificaciones al sistema electoral con mayoría priísta y la inconformidad del PAN y PRD. En 2009 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó cambiar el criterio de la distritación, de territorial a poblacional, misma que se acató hasta febrero de 2011.

3 Aunque en términos legales la reforma se aprobó por unanimidad, una diputada del PRD se abstuvo y el resto de diputados del PRD abandonaron el Congreso como protesta.

* No se incluyen las abstenciones.

** En los periódicos oficiales de los estados indicados no se desglosa la información respectiva.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Congresos locales.

Al respecto del cuadro anterior cabe hacer dos precisiones:

- a) La información disponible en los Congresos de los estados sobre las reformas electorales no incluye necesariamente el número o porcentaje de votos emitidos durante el proceso y, sólo se estipula que en el acta final debe anotarse el tipo de mayoría por la que se aprobó. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León y Querétaro está disponible el diario de debates, donde las fracciones partidistas expusieron sus argumentos, pero concluye en el momento en el que se convoca a la votación en el Pleno. Por otra parte, la información proporcionada al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) sólo incluyó las actas dónde se establece la aprobación por el tipo mayoría, sin mencionarse el número de votos, ni quienes los emitieron.
- b) Es importante reflexionar en que el concepto de unanimidad no implica necesariamente que exista consenso, o que la iniciativa fuera votada por todos los partidos, ya que como se aborda con mayor amplitud en los estudios de caso analizados a continuación, en muchas ocasiones la oposición abandona la sala de sesiones intencionalmente, o la presidencia en turno del Poder Legislativo llama a la votación cuando no están presentes los diputados que se oponen a la iniciativa, logrando así el respaldo mayoritario requerido.

Tabla 2.7 Partidos con mayoría en los Congresos locales 2012

Partido	Estados donde tiene mayoría legislativa	Representación en Congresos locales. Agregado nacional
PRI	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	44.47%

PAN	Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas ²	26.03%
PRD	Baja California Sur, Guerrero ¹ , Michoacán.	11.35%

1 PRD y PAN tienen el mismo número de diputados (18)

2 PAN y PRI tienen el mismo número de diputados (20)

Fuente: Elaboración propia con datos de Institutos Electorales Estatales y Congresos locales hasta 2012.

2.2.3.2 La segunda fuerza electoral

Analizando la composición de los congresos locales puede observarse que el diseño de los sistemas electorales estatales en México favorece la sobrerrepresentación del partido mayoritario. Dicho sesgo no es exclusivo del sistema electoral mexicano, lo que resalta es que los partidos minoritarios -que obtienen menos del 10 por ciento de votación- también se benefician con una representación mayor a los votos obtenidos. La segunda fuerza electoral, generalmente subrepresentada, tiene pocas posibilidades de lograr la inclusión de apartados relevantes en la reforma, independientemente del partido del que se trate. En este sentido, la evidencia empírica indica que las consecuencias políticas de los sistemas electorales en la representación partidista, son de índole sistémica más que partidista, causando efectos similares independientemente del partido en el poder.

La centralización del poder político se mantiene pese a la alternancia en el gobierno federal. En los estados, el gobernador sigue concentrando el poder político y partidista sin que los poderes Legislativo o Judicial, ni los dirigentes partidistas o líderes sociales, representen un contrapeso real. Bajo esta lógica, el objetivo primordial de los partidos políticos es obtener la gubernatura para poder ejercer las facultades constitucionales y metaconstitucionales (Carpizo, 2002) que derivan del cargo, por lo que no tienen interés en impulsar cambios sustantivos que deriven en un mayor equilibrio político, ni en la disminución del margen de maniobra del partido en el poder, o en establecer disposiciones que acoten las prácticas discrecionales.

Pese a que en la literatura sobre el tema, publicada hacia finales de la década de los noventa, se asociaba el fin del partido hegemónico, el incremento en la competitividad electoral y la alternancia con el desmantelamiento de las estructuras que permitían la concentración de poder en el titular del ejecutivo, los primeros gobiernos de alternancia demostraron que al ganar la gubernatura los partidos, antes de oposición, buscaban conservar e incluso ampliar las facultades metaconstitucionales del ejecutivo. Analizando las primeras experiencias de alternancia en los estados se observa, por ejemplo, que no se reformó sustancialmente la agenda relativa a la gestión pública, ni la Ley Orgánica en los congresos con el fin de hacer más incluyente el trabajo legislativo (Espinoza, 2000) y, como se ha venido señalando, tampoco se modificó la tendencia reformista en materia electoral.

En los procesos de reforma, independientemente del partido en el poder, la participación de la segunda fuerza electoral es generalmente escasa, como se observa en el cuadro anterior, logrando incluir propuestas relevantes en muy pocas ocasiones. Pese a esto, los partidos opositores en los estados tienen la posibilidad de recurrir a instancias judiciales para solicitar la anulación de algún apartado de la reforma electoral estatal que hubiera sido aprobada en el Congreso, en el supuesto de que ésta contradiga algún artículo de la Constitución. De 2000 a 2009, por ejemplo, se han impugnado reformas electorales estatales en 57 ocasiones. Los actores han sido partidos políticos cuyos diputados aluden inconstitucionalidad en la aprobación de las reformas.²⁸

El hecho de que las diferencias se resuelvan más por la vía judicial que por la política se ha convertido en un elemento compartido entre los procesos de reforma electoral recientes. De hecho, los casos de Quintana Roo (1998) y Coahuila (1999), en los que diputados del PAN, segunda bancada en el Congreso, impugnaron el resultado de la reforma electoral y dando lugar a la declaración de

²⁸ Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

inconstitucionalidad por parte de la SCJN, que sentó jurisprudencia al respecto (Emerich y Medina 2002).

Tabla 2.8 Fracción partidista en segundo lugar

Partido	Estado
PAN	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
PRD	Quintana Roo, Tabasco, Zacatecas.
PRI	Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora,
PNA	Aguascalientes, Hidalgo
PT	Baja California Sur

Fuente: Elaboración propia con datos de Institutos Electorales Estatales y Congresos locales hasta 2012.

2.2.3.3 Partidos minoritarios

Gran parte de la literatura sobre sistemas electorales establece la existencia de un sesgo mayoritario en los sistemas electorales. Rae (1977) señala que puede considerarse constante la continua parcialidad de las leyes electorales a favor de los partidos grandes y en contra de sus competidores pequeños. “El perjuicio de la ley electoral –comprendidos incluso los regímenes de representación proporcional– a favor de los grandes partidos electorales y en contra de los pequeños, es una realidad casi universal de la vida electoral” (Lago y Montero, 2005, p. 314). Aunque en la mayoría de las democracias occidentales el sesgo mayoritario persiste, en el caso de México no se presenta en términos estrictos; debido a la existencia de la denominada “representación minoritaria” como primer criterio para la asignación de curules por el principio de representación proporcional y a los convenios establecidos en las alianzas electorales.

Bajo este panorama son muchos los incentivos para que los partidos pequeños voten a favor de las reformas electorales propuestas por los partidos mayoritarios, de hecho, durante el más reciente proceso de reforma en cada una de

las entidades los partidos minoritarios que participaron coligados con el ganador apoyaron los proyectos reformistas en el 90 por ciento de los casos. En los estados de Baja California (2008), Michoacán (2010) y Oaxaca (2009) el voto en contra de los partidos minoritarios se dio como protesta ante el incremento del umbral electoral.

La democracia se interpreta de diferentes maneras en cada cultura y cada una de las clases sociales la concibe, y se concibe en ella, de manera distinta. Bajo esta lógica a continuación se presentan tres procesos de reforma realizados en distintas entidades y con distintos partidos en el poder, mediante este recorrido se pretende evidenciar como la cultura hegemónica obtiene el reconocimiento social e histórico, a través de mecanismos autoritarios.

2.3 Procesos de reforma electoral: Tres casos

El denominado proceso de democratización política en México (Reynoso, 2002), el incremento en la competitividad electoral y la competencia partidista experimentados desde finales de la década de 1980 no han modificado la tendencia a las reformas constantes de los sistemas electorales. Las nuevas condiciones tampoco han logrado disminuir la inequidad durante los procesos de negociación en el legislativo, hecho que subsiste pese al fin del sistema de partido hegemónico.

En el periodo comprendido entre los años 2008 y 2012 se han aprobado reformas electorales en las 31 entidades federativas y en el Distrito Federal. Aunque contemplan distintos elementos tienen en común el factor temporal: poco tiempo de discusión al interior de comisiones y del congreso, votaciones rápidas y en casi todos los casos procesos judiciales en los que partidos opositores impugnan el decreto de reforma a nivel federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo que en algunos casos ha culminado con la anulación de la nueva legislación electoral promulgada.

Para ejemplificar los mecanismos que caracterizan los procesos de reforma electoral en el ámbito estatal a continuación se analizan tres casos: México, Chiapas y Baja California. El primer estado gobernado por el PRI, el segundo por el PRD y el tercero por el PAN. En la selección de estos casos, además del partido en el poder, se han tomado en cuenta las variables de competitividad electoral, concentración del voto y alternancia. Como puede observarse la muestra incluye al segundo estado con mayor desarrollo (Baja California), en el que se concentran mayores índices de pobreza (Chiapas) y el estado de México ubicado en la mitad de la clasificación. Asimismo resalta que en el estado de México el gobernador ha sido históricamente priista, Baja California ha estado gobernado desde 1989 por el PAN y Chiapas que hasta 2006 tuvo gobiernos priistas, después de coalición múltiple formada por PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, PSN, PCD, PAS; de 2006 a 2012 del PRD, actualmente su gobernador (2012-2018) es miembro del PVEM y ganó en alianza con el PRI y el Partido Nueva Alianza.

En los tres casos se observan votaciones distintas en los procesos de aprobación, encontrándose un caso de partido dominante²⁹, en tanto Baja California y Chiapas tiene un sistema de partidos más inclinado al bipartidismo, aunque en el caso chiapaneco existe mayor competitividad electoral, ya que la coalición ganadora obtuvo una ventaja menor a un punto porcentual.

Tabla 2.9 Reformas electorales analizadas

	México			Chiapas			Baja California		
Año de reforma	2010			2009			2006		
Reforma electoral aprobada por:	Mayoría calificada			Mayoría			Mayoría		
Partido en el gobierno	PRI			PRD			PAN		
Mayoría en el congreso	PRI			PRI			PAN		
Concentración del voto (%)	PRI-PVEM	47.6	96.6	PRD PT PC	46.98	93.4	PAN PNA PES	50.43	94.4
	PAN PC	24.7		PRI PVEM	46.45		PRI-PVEM	44	

²⁹ En las elecciones para elegir gobernador realizadas en julio de 2011 el PRI se reafirmó como partido dominante, obteniendo más de 40 puntos porcentuales por encima del segundo lugar, el PRD. El PAN cayó hasta el tercer sitio con alrededor de 12% de la votación estatal emitida a su favor.

	PRDPT	24.3				PBC		
Distancia entre la 1ª y 2ª fuerza electoral	22.9		0.53		6.43			
IDH Lugar a nivel nacional*	13		31		2			

*No se incluye el Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia con datos de Institutos Electorales Estatales y Congresos locales.

2.3.1 Reforma electoral en el estado de México, 2010

La reforma electoral del Estado de México, efectuada en 2010, representa uno de los casos más representativos de cómo se modifican los sistemas electorales en coyunturas político-electorales. Empero, este fenómeno no es exclusivo de los estados gobernados por el PRI: se observa también en estados que han experimentado el triunfo de un partido o coalición opositora y en aquellos que durante las últimas dos décadas han sido gobernados por más de dos partidos, como en el caso de Tlaxcala.

En el estado de México, el Congreso local aprobó el 14 de septiembre de 2010 reformas al sistema electoral entre las que destaca el cambio en el tipo de candidaturas permitidas, mediante la eliminación de la figura de candidaturas comunes y la reducción de tiempos de campañas: a 45 días para gobernador y a diez el de precampañas. La iniciativa para eliminar la posibilidad de registro a candidatos comunes fue presentada por el diputado Félix Adrián Fuentes Villalobos, miembro del PVEM, partido que participó coligado con el PRI en el anterior proceso electoral; la propuesta fue apoyada y votada por el PRI, partido al que pertenece el entonces gobernador, Enrique Peña Nieto, que resultó políticamente beneficiado con el resultado de la reforma, a la que coloquialmente se denominó “Ley Peña”.

La reforma, que es la primera en 15 años que no fue pactada entre todos los actores políticos, fue avalada por 52 legisladores y 21 diputados del PAN, PRD y PT se manifestaron en contra. Los partidos que votaron en contra de la reforma promovieron la Acción de Inconstitucionalidad ante la SCJN, argumentando que se

vulneraba el texto constitucional. El 29 de noviembre de 2010 la SCJN determinó la constitucionalidad de la reforma electoral y desechó el juicio promovido por PAN, PRD, Convergencia y PT.

2.3.1.1 Candidaturas comunes y coaliciones

Las candidaturas comunes fueron parte del sistema electoral de las entidades federativas hasta 1990, después de las elecciones presidenciales de 1988 en las cuales se presentó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, postulado por un "frente" de partidos políticos que lo único que tenían en común era su candidato. La posibilidad de que se registrara nuevamente un candidato capaz de aglutinar el voto opositor llevó a que a partir de 1990 y hasta 2010 en 22 estados se reformaran los sistemas electorales sustituyendo esta figura por la de coalición.

La diferencia esencial entre candidaturas comunes y candidaturas de coalición es que en el primer caso varios partidos postulan al mismo candidato sin que haya una plataforma electoral común. En tanto la segunda implica convenios entre los grupos para respaldar al mismo candidato.

El beneficio principal de las candidaturas comunes para los partidos políticos es que el candidato ocupa en la boleta todos los espacios correspondientes a cada uno de los partidos que lo postula. En términos económicos, el financiamiento otorgado para los partidos políticos es individual, cada partido recibe y ejerce un gasto independiente a pesar de tener un candidato en común; y cada partido político recibe un tiempo específico en medios de comunicación para la difusión de sus mensajes.

Otra característica de las candidaturas comunes es que los votos emitidos en la elección uninominal se contabilizan en forma separada para cada partido. Así el elector vota por el candidato de su preferencia, pudiendo además hacerlo bajo las siglas del partido que decida, lo cual impactará en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Bajo este tipo de candidaturas no se

establecen convenios pre-electorales en el que las dirigencias determinen en qué porcentaje se repartirán los votos emitidos a favor del candidato, como sucede en el caso de las coaliciones.

La crítica en el caso del estado de México estuvo centrada en que el gobernador que impulsó la reforma contendió electoralmente como candidato común y en la elección intermedia de 2009 el partido en el gobierno utilizó la misma fórmula, motivo por el que los argumentos a favor del coordinador del PRI en el Congreso local, Ernesto Nemer Álvarez, acerca de que la desaparición de las candidaturas comunes “tiene la intención de dar certeza a los ciudadanos sobre el proyecto que impulsan los partidos y evitar las confusiones como ocurren, por ejemplo, entre el PAN y PRD en el tema del aborto, que la candidatura común representa confusión, engaño y fraude a los electores, al carecer de una plataforma electoral común que precise cuál es la propuesta política a los ciudadanos...”³⁰

El estado de México no es el único caso en el que una reforma electoral se plantea más bien como una batalla política que tiene como uno de sus objetivos más claros reducir el acceso a recursos financieros y materiales del adversario. En el contexto político de 2010, si el PAN y el PRD presentaban una candidatura común tendrían acceso a recursos públicos propios para hacer campaña, a tiempos en televisión para la promoción que hiciera cada partido, a topes de gasto para cada partido, asimismo cada partido tendría representantes ante casillas y órganos electorales. En cambio, al estar obligados a participar bajo la figura de coalición electoral, entonces tendrían que actuar en casi todos los casos (excepto en cuanto al monto de financiamiento público) como un sólo partido. Es decir, con los tiempos en televisión de un sólo partido, el tope de campaña de un sólo partido, y una sola representación antes órganos electorales y casillas. Esto también implica que en caso de ir en coalición los partidos deberán ponerse de acuerdo, previo a la elección, en qué porcentajes de la votación total por la coalición se distribuirán a cada uno (Lajous y López, 2010).

³⁰ Declaración publicada el 15 de septiembre de 2010 en el periódico *La Jornada* . p.35

2.3.1.2 Reducción de tiempos de campaña

Mediante la reforma electoral se fijó la reducción de los periodos de las precampañas de 45 a 10 días y las campañas de 72 a 45 días para los comicios del 2011. El argumento central fue que las tecnologías posibilitan el intercambio de información en tiempo real: sesiones de chat, mensajes masivos por vía celular, correos electrónicos, portales de Internet y redes sociales, que se han convertido en herramientas cada vez más utilizadas por los partidos políticos y candidatos para establecer contacto con sus potenciales electores."

En este punto la crítica estuvo centrada en la existencia de municipios con altos índices de marginación y en los cuales es difícil el acceso a los medios electrónicos referidos. Por otra parte el ahorro que esta reducción representa para los partidos y para los organismos electorales contó con un respaldo considerable en medios de comunicación e incluso en el Congreso estatal.

Sin embargo, es importante anotar que la duración de las campañas se redujo en un 63 por ciento y que esta reducción tenía como objetivo central disminuir el financiamiento público, lo cual se hizo en un porcentaje significativamente menor, esto es un 10 por ciento. Por lo cual, en una tercera parte de tiempo, se espera que los partidos y candidatos sigan gastando prácticamente lo mismo (Lajous y López, 2010).

En la coyuntura de la reforma y ante la proximidad de las elecciones es importante analizar el beneficio que campañas cortas y de gran impacto tiene para los partidos que registran candidatos que han ejercido un cargo de elección de forma reciente y por lo tanto se encuentran mejor posicionados mediáticamente; también los partidos con presencia en la mayor cantidad de los 125 municipios mexiquenses se benefician bajo la nueva lógica de campañas. En contraparte a los partidos de oposición les favorecerían más las campañas largas que les permitieran posicionar a su candidato.

2.3.1.3 Reformas en el Consejo Electoral Estatal (2008)

Pese a que la modificación al Instituto Electoral del Estado de México se realizó dos años antes de la reforma analizada, se considera pertinente incluir una breve descripción en este apartado. Además de haberse aprobado durante el mismo periodo de gobierno, la reforma representa una clara regresión del principio de autonomía de los organismos electorales estatales.

La mayoría de las legislaciones electorales de los estados, así como el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, establecen la autonomía del Consejo Electoral frente a los partidos políticos y, para lograrlo se estipula que los consejeros, nombrados por una mayoría calificada en la legislatura, tengan voz y voto, en tanto los representantes de los partidos sólo tienen voz. A su vez la carga operativa, las decisiones burocráticas y la ejecución de las decisiones del pleno suelen estar en manos de una Secretaría (Ejecutiva o General dependiendo del estado), la cual es nombrada por el Pleno del Consejo y responde exclusivamente a éste. (Lajous y López, 2010).

Mediante la reforma electoral aprobada en 2008, se estableció que la designación de los integrantes de la Secretaría ya no sería facultad del Consejo Electoral sino del Congreso del Estado (mediante mayoría calificada). Con esta medida se redujo la autonomía del Instituto Electoral frente a los partidos políticos, quienes deciden en última instancia la completa conformación del organismo electoral.

2.3.2 Reforma electoral en Chiapas

El estado de Chiapas, situado al sur de México, ocupa uno de los últimos lugares a nivel nacional respecto al IDH y en él se localizan algunos de los municipios más pobres del país. De 2000 a 2006, fue gobernado por Pablo Salazar

Mendiguchía³¹, uno de los primeros candidatos en ser postulados al gobierno de una entidad por una coalición multipartidista, integrada por PAN, PRD, PT, PC, PVEM, PSN, PCD, PAS. La mala gestión de Salazar fue uno de los elementos que contribuyó en 2006 al triunfo del candidato de la coalición PRD-PT-PC, Juan Sabines Guerrero, en una de las elecciones con mayor competitividad en la historia de la entidad; quién fue relevado por Manuel Velasco Coello postulado por la coalición PVEM-PRI y que logró más del 60 por ciento de los votos.

Con Sabines en la gubernatura, a finales de 2007, se realizó en Chiapas la primera reforma electoral del sexenio, en la que el Pleno de la LXIII Legislatura aprobó por unanimidad la creación del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y la sustitución de la Contraloría de la Legalidad Electoral por una Comisión de Fiscalización Electoral, se estableció la obligación de los partidos políticos de incluir en su lista de candidatos propietarios a diputados e integrantes de los ayuntamientos no más del 70 por ciento de un sólo sexo y al menos el 30 por ciento de jóvenes menores de 30 años. También se redujeron los tiempos de campaña y el tope máximo de financiamiento privado permitido a los partidos políticos. A diferencia de otros estados con propuestas similares, los partidos de oposición no se manifestaron en contra de estos cambios en el texto electoral y la votación se realizó sin mayores contratiempos.

El punto más controvertido, sin embargo, refiere a la modificación del calendario electoral para homologar las elecciones locales con el proceso federal de 2012 y aunque finalmente la SCJN invalidó la reforma electoral, el proceso resulta sumamente ilustrativo de las pautas que se observan en muchos de los estados en cuanto al tiempo y la forma en que se desarrollan los procesos en su totalidad.

En la reforma propuesta por el ejecutivo se establecía que los legisladores y alcaldes electos durarían en su cargo hasta el 30 de septiembre de 2012 (un año y

³¹ En 2006 fue expulsado del PRI por apoyar la candidatura de Juan Sabines (PRD-PT-PC). Desde junio de 2011 enfrenta un proceso legal por los delitos de abuso de autoridad, peculado y asociación delictuosa.

10 meses más del periodo establecido constitucionalmente), anulando así el proceso electoral intermedio. De manera que con el argumento de que la homologación del calendario electoral de Chiapas con el federal reduciría el gasto electoral, el gobernador emitió un decreto de reforma a la Constitución estatal para suspender ambas elecciones y posponerlas hasta el primer domingo de julio de 2012. El decreto fue avalado por la LXIII Legislatura en una sesión extraordinaria efectuada 48 horas después de que fuera presentada por el mandatario.

El proceso culminó el sábado 12 de septiembre con la publicación del decreto 328 en el número 187 del Periódico Oficial del Estado, con la reforma avalada por el Congreso estatal y 67 Ayuntamientos.³² El día 15 el gobernador aseguró, en el marco del Foro Internacional de la Mujer Rural en Chiapas, que consideraba positivo posponer la elección de diputados ya que se ahorrarían 815 millones de pesos.³³

Pese a ello, diputados del PRI y el PRD impugnaron la reforma, por medio de una acción de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Los argumentos presentados por la oposición tienen dos vertientes: la primera es de forma y refiere al proceso de discusión y aprobación que empezó formalmente el 9 de septiembre de 2009, cuando la Comisión Permanente del Congreso convocó a los 40 diputados para sesionar el día 11 a las 20:00 horas, con el objetivo de “analizar y votar 12 iniciativas remitidas por el Secretario General de Gobierno”.

La sesión del Congreso empezó poco después de las 10 de la noche. Se omitieron los primeros dos puntos del orden del día, considerados como prioritarios y siguieron con el tercero. Se aprobó la mayor parte del paquete de iniciativas, sin que se registrara un debate público y después de un receso de 40 minutos

³² Tan sólo un día antes, el 11 de septiembre en el número 186 del Periódico Oficial del Estado de Chiapas se había publicado la minuta del proyecto de reforma.

³³ Sin embargo, de acuerdo con cifras oficiales, las elecciones intermedias de 2007 costaron 374' 236,551 pesos. En tanto las estimación del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) para el proceso electoral de 2010 era de 400 millones de pesos.

decretado por la presidenta de la LXIII Legislatura local, Ana Elisa López Coello, del PAN, los diputados cerraron la sesión y se despidieron (De los Santos, 2009).

El segundo argumento se relaciona con el contenido y se alude a la inconstitucionalidad de prorrogar el mandato de la Legislatura local y de los miembros de los ayuntamientos más allá del periodo para el cual han sido electos de manera directa y democrática. Esa ampliación, como afirmó el exdiputado Horacio Culebro Borrayas, equivale a que esos órganos representativos se coloquen, de facto, como los únicos votantes y ciudadanos elegibles, privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, situándose como triunfadores de una tácita elección (Carrasco y Mandujano, 2010).

Antes de conocerse el fallo definitivo de la SCJN, el gobernador emitió un nuevo decreto el 25 de noviembre del mismo año, mediante el cual se reponían las elecciones de diputados pero no las de los 118 ayuntamientos. En esa condición, los diputados electos designarían concejos municipales que sustituirían a los ayuntamientos que concluían en diciembre de 2010. Nuevamente a propuesta del Ejecutivo estatal el Congreso aprobó, en sesión extraordinaria y por mayoría de votos, reformar los ya enmendados artículos 14 y 16 de la Constitución estatal y otros del Código de Elecciones y Participación Ciudadana. Con Este cambio se restituyeron las elecciones para renovar al Congreso en julio de 2010. De esta forma diputados y Concejos municipales concluirían su encargo el 30 de septiembre de 2012.

La SCJN invalidó la reforma constitucional que permitía al Congreso designar a los integrantes de los Concejos municipales de esa entidad y se ordenó que los legisladores chiapanecos realizaran modificaciones legales con la finalidad de celebrar la elección “popular y directa” de los nuevos concejos en un plazo de 90 días. Los ministros concluyeron que la reforma era inconstitucional, a pesar de que el gobierno y Congreso chiapanecos argumentaron que se fundaban en la necesidad de sincronizar todos los procesos electorales locales con el federal.

La invalidación de la reforma se aprobó por ocho votos a favor y tres en contra, estos últimos de los ministros Sergio Valls Hernández y Margarita Luna Ramos (ambos chiapanecos) y de Sergio Aguirre. Finalmente, las elecciones se realizaron el 4 de julio de 2010 y en ellas se eligieron diputados y ayuntamientos.

El análisis del proceso de reforma en Chiapas pone al descubierto algunas prácticas que han caracterizado a las reformas electorales en los estados: la preeminencia del Ejecutivo frente a los otros poderes, que implica que el Poder Legislativo no ejerza un contrapeso real y se encuentre subordinado al gobernador, el alto grado de trasfuguismo que caracteriza al sistema de partidos en los estados, el debilitamiento de la figura de “partido de oposición” y la falta de coordinación entre el nivel estatal y federal en materia de reformas electorales. En este punto es necesario recalcar que la garantía constitucional que permite a los estados legislar en materia electoral se encuentra acotada por la imposibilidad de contravenir preceptos incluidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual se abre la posibilidad de que los actores en desacuerdo con el resultado de las modificaciones al sistema electoral se inconformen a nivel judicial, esto deja en evidencia la ineficacia de los congresos locales como arena para dirimir, acordar e incluso consensuar los cambios a las reglas del juego electoral.

2.3.3 Reforma electoral de Baja California

Baja California es el primer estado que experimentó alternancia a nivel estatal, siendo gobernada desde 1989 por el panista, Ernesto Ruffo Appel, quien impulsó una reforma electoral pionera en México, incorporando para las elecciones intermedias de 1992 la credencial de elector con fotografía y el padrón electoral estatal,³⁴ que después sería utilizada por el IFE a nivel nacional. Ésta no fue la única innovación aportada por el estado bajacaliforniano, en 2001 se estableció una cuota de género y una especie de cláusula de gobernabilidad, mediante la cual, si un

³⁴ Vigente hasta 2006 cuando se suprimió, el principal argumento señalaba que contenía cerca de 240 mil empadronados menos de los que el padrón federal registraba en la misma delimitación.

partido ganaba la totalidad de los 20 distritos electorales, obtendría una diputación por la vía plurinominal, en 2002 se aprobó una ley llamada coloquialmente “antichapulín”, en alusión a los insectos también conocidos como “saltamontes” que limitaba que los funcionarios electos “saltaran” de un cargo de elección a otro antes de haber concluido su período.

Dicha ley estuvo vigente hasta 2007 cuando el Tribunal Electoral de Justicia Electoral del Estado Libre y Soberano de Baja California anuló la candidatura para el gobierno del estado del priista Jorge Hank Rhon, debido a que al renunciar a la alcaldía de Tijuana antes de terminar el periodo para el que había sido electo violaba el artículo 42 de la Constitución estatal, en el que se obligaba a los funcionarios a concluir sus cargos de elección antes de buscar otra candidatura. Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación restituyó la candidatura de Hank Rhon.

Finalizado el proceso de reforma se habían modificado 43 artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y ocho artículos del Código Penal local. El trabajo legislativo previo a la reforma y la forma de aprobación permite ilustrar que la existencia de gobiernos de oposición y/o la alternancia no es sinónimo de procesos democráticos.

La fracción del PAN y el diputado del PVEM presentaron la iniciativa de reforma, estableciendo tan sólo 10 horas para que los partidos de oposición la analizaran. Así, el 12 de octubre, y luego de que se autorizara la dispensa de trámites se aprobó por mayoría simple de los legisladores panistas y se publicó en el Diario Oficial del Estado el 15 del mismo mes.

Diputados de PRI, PRD y Estatal de Baja California promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN, quien con ocho votos a favor y tres en contra, determinó que un Congreso estatal no puede aprobar reformas electorales sin un debate previo que tome en cuenta las posiciones de las minorías legislativas. Los argumentos presentados por los ministros giraron en torno a que la iniciativa de ley

fue presentada en el último momento, sin que estuviera prevista en el orden del día y que al ser considerada como urgente, no se turnó a comisiones para análisis.

La reforma que establecía modificaciones, como la desaparición del padrón electoral estatal, el cambio de fecha en la elección de gobernador y la contratación de tiempos en medios de comunicación a través del organismo electoral fue anulada y pospuesta la elaboración de la nueva iniciativa para después del proceso electoral de agosto de 2007, pese a la inconformidad de los legisladores panistas, externada a través del coordinador de la fracción, Carlos Alberto Astorga Othón y del dirigente estatal del PAN, Salvador Morales, quienes denunciaron la violación a la soberanía nacional por parte de la SCJN.

La reforma electoral se aprobó en 2008 y posteriormente se realizaron adiciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales referentes al financiamiento a partidos políticos.

Los tres estados analizados no son excepciones. Por el contrario se suman a casos como el de Guanajuato, Coahuila y Veracruz. En Guanajuato por ejemplo, se eliminaron las candidaturas comunes a partir de la reforma de 2009 en un proceso impugnado por legisladores del PRI y del PRD, quienes llevaron el caso a la SCJN. En marzo de 2010 ésta respondió que “la expulsión de las candidaturas comunes del marco jurídico estatal no infringe el derecho de asociación política”³⁵, por lo que la nueva Ley entró en vigor.

En otro tenor, el estado de Coahuila fue escenario de dos reformas electorales similares y consecutivas. En 2007 se redujo el tamaño del congreso de 35 a 31 legisladores y dos años después se redujo nuevamente, quedando en 25 curules, lo que provocó la impugnación por parte de la segunda fuerza electoral representada por el PAN. En tanto en Veracruz durante 2006 se aprobó una reforma electoral presentada en conjunto por PAN y PRD³⁶, cuando el estado era gobernado por el PRI y cuyo gobernador intentó vetar. Al año siguiente y con amplia mayoría

³⁵ Tesis jurisprudencial número 30/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Federación.

³⁶ Aprobada por el voto de 20 legisladores del PAN, cinco del PRD y una legisladora del Partido Convergencia.

en el congreso el PRI presentó y aprobó una nueva reforma electoral en la que se eliminaron conceptos introducidos un año atrás, que reducían los tiempos de campaña y el financiamiento a los partidos políticos.

El análisis de los contenidos y procesos de las reformas electorales estatales proporciona argumentos suficientes para cuestionar el supuesto de que los gobiernos de alternancia no reproducirían los patrones mostrados durante la hegemonía priista en temas electorales. Por tanto, puede afirmarse que los resultados de las reformas dependen menos del partido que ocupa la gubernatura y más de factores de cultura política, fundamentalmente porque la centralización del poder sigue siendo un elemento decisivo en el sistema político mexicano. Así, la ausencia de un presidente que concentre las facultades políticas y partidistas como en el período de partido hegemónico derivó en el fortalecimiento de la figura de los gobernadores, quienes a nivel estatal reprodujeron las condiciones de centralización política.

2.4 Fortalecimiento partidista de los gobernadores y reformas electorales

En el caso mexicano se asoció, durante décadas, la precaria estabilidad del sistema electoral con la existencia de un sistema de partido hegemónico. Bajo este supuesto la alternancia en los gobiernos estatales iniciada en 1989 y la federal en el 2000 debería haber modificado esta tendencia al cambio. Sin embargo el número promedio de reformas se mantiene y la naturaleza de los procesos autoritarios también. En este sentido, la consolidación del poder partidista de los gobernadores es un factor que permite entender el fenómeno en términos estructurales, además de partidistas.

A nivel constitucional, las atribuciones de los gobernadores no se han modificado en las últimas décadas. La Constitución mexicana establece que “el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.” Pero, a diferencia del nivel federal, no se estipula si el nombramiento de

los miembros del gabinete será facultad del ejecutivo, ni si éste tendrá la capacidad exclusiva de iniciar leyes en áreas específicas.³⁷ Al respecto, son las Constituciones estatales las que establecen que los titulares del Poder Ejecutivo tiene facultades para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, además de contar con poder de veto y la capacidad exclusiva para iniciar leyes en el ámbito presupuestal. En cuanto a poderes constitucionales los ejecutivos locales cuentan con facultades similares al del federal desde hace varias décadas.

En contraparte a lo acontecido con el marco legal, en términos políticos se han dado cambios importantes. Durante los años de hegemonía priista el presidente tenía un control significativo sobre las carreras políticas en todos los niveles de gobierno y resultaba determinante durante los procesos de selección interna. Esta situación empezó a cambiar durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994 - 2000), quien se caracterizó por su distanciamiento del papel de líder del partido, y se hizo evidente después del 2000 cuando los gobernadores empezaron a consolidar el liderazgo partidista en sus estados, incidiendo directamente sobre los mecanismos de nominación para elegir candidatos a ocupar presidencias municipales y diputaciones locales.

Una de las consecuencias más destacables del debilitamiento del control político que ejercía el presidente en los estados ha sido la recuperación de ciertas facultades institucionales de los gobernadores. Así, con el aumento del pluralismo en los gobiernos estatales fueron desapareciendo los vínculos político/partidistas de los gobernadores con el presidente de la república, modificando la dinámica política interna en el estado y fortaleciendo simultáneamente las facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2002) de los ejecutivos estatales.

³⁷ Artículo 116 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

2.4.1 La consolidación del poder partidista de los gobernadores

Siguiendo las reflexiones de Joy Langston (1997, 2001) durante el gobierno del PRI³⁸ la designación de los candidatos a cargos de elección popular correspondía en última instancia al presidente en turno, en función de lo que las carreras políticas nacionales tenían mayor peso que las locales. Utilizando los mismos criterios de análisis se observa que en 2011 de los 31 gobernadores constitucionales en funciones, 30 se caracterizaban por tener carreras estatales y sólo el gobernador de Michoacán tenía una carrera mixta, como resultado de haber sido presidente nacional de su partido, el PRD. Resalta que el 60 por ciento de ellos ha ocupado en alguna ocasión el cargo de presidentes municipales, en la mayoría de los casos de la capital del estado.

En cuanto a la filiación partidista un alto número de gobernadores han pertenecido a uno a más partidos distintos al que los postuló, incluso hasta el año de la elección, como en el caso de Chiapas y Baja California Sur. Incluso en San Luís Potosí y Chiapas los gobernadores formaron parte del gabinete de su antecesor que pertenecía a un partido distinto.

Tabla 2.10 Perfil de los gobernadores en 2011

Estado/ Partido	Perfil	Puestos públicos	Partidos previos (Año de salida)
Aguascalientes PAN	local	Presidente municipal y empresario	PRI (1995)
Baja California PAN	local	Presidente municipal, diputado federal y cargos administrativos locales	
B. California Sur PRD-PT	local	Presidente municipal y diputado federal	PAN (1995) PT (1996)
Campeche PRI	local	Presidente municipal, diputado local y Secretario de educación en el estado	
Coahuila PRI	local	Presidente municipal y Secretario de educación en el estado	
Colima PRI	local	Presidente municipal y diputado local	

³⁸ Se considera el periodo comprendido entre 1929 hasta el 2000. Incluyendo las fases de 1929 a 1938, con el Partido Nacional Revolucionario, que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana de 1938 a 1946 y que desde entonces se denomina Partido Revolucionario Institucional

Chiapas PRD-PT-PC	local	Presidente municipal	PRI (2006)
Chihuahua PRI	local	Presidente municipal, diputado federal	
Durango PRI	local	Presidente municipal, diputado local y federal, presidente del CDE-PRI y senador	
Guanajuato PAN	local	Senador, presidente estatal del PAN y Secretario de gobierno.	
Guerrero PRD	local	Presidente municipal y diputado federal	
Hidalgo PRI	local	Diputado federal, Secretario de gobierno, presidente del CDE-PRI	
Jalisco PAN	local	Regidor, presidente municipal, diputado federal y presidente estatal del PAN	PDM (1988)
México PRI	local	Diputado local, cargos administrativos y partidistas locales.	
Michoacán PRD	mixto	Senador, diputado federal (2), presidente nacional del PRD, Secretario de gobierno en Michoacán y en DF	PRI (1988) PPS (1989)
Morelos PAN	local	Diputado federal y senador	
Nayarit PRI	local	Presidente municipal, diputado local y federal.	
Nuevo León PRI	local	Diputado federal y Secretario de gobierno	
Oaxaca PRI	mixto	Diputado local y federal, senador y cargos en el CDE y CEN del PRI	
Puebla PRI	local	Presidente municipal presidente del CDE-PRI, Secretario de gobierno	
Querétaro PRI	local	Senador	
Quintana Roo PRI	local	Presidente municipal y diputado federal	
San Luis Potosí PRI	local	Diputado local y Secretario de salud en el estado (2)	
Sinaloa PRI	local	Diputado local	
Sonora PAN	local	Diputado local, federal y senador.	
Tabasco PRI	local	Presidente municipal	
Tamaulipas PRI	local	Presidente municipal y diputado federal	

Tlaxcala PAN-PT	local	Presidente municipal, diputado federal y Secretario de educación en el estado	PRI (2004)
Veracruz PRI	mixto	Senador, diputado federal (4) y cargos partidistas	
Yucatán PRI	local	Presidente municipal, diputada federal y senadora	
Zacatecas PRD	mixto	Diputada federal (2) senadora y presidente nacional del PRD	PCM, PSUM y PMS ³⁹

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas de gobierno, Institutos Electorales y partidos políticos.

Los procesos internos de selección de candidatos en los estados también han experimentado cambios. Las nominaciones de los candidatos a gobernador, que en el caso del PRI era sólo la formalización de la decisión del presidente, entre el año 2000 y el 2012 se realizaron en su mayoría a través de los comités directivos estatales (CDE) de los respectivos partidos.

En el caso del PRI, con base en el artículo 166 de los estatutos, el militante que busque la postulación como candidato a gobernador debe satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales del estado: ser militante y cuadro del partido; no haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagónicos al PRI, salvo que acrediten, a partir de su afiliación o reafiliación una militancia mínima de 5 años. El artículo 186 determina que los procedimientos de elección directa y de convención de delegados se observarán bajo los principios democráticos de “voto libre, directo, secreto e intransferible” y que éstas serán convocadas por el Comité Ejecutivo Nacional, previa aprobación del Consejo Político Nacional.

La selección de candidatos en el PAN está regulada por los estatutos del partido en donde se establecen los procedimientos a los que se sujetará la selección de candidatos. Para tal efecto, el artículo 27 de este ordenamiento reconoce como método de selección ordinario el realizado a través de convenciones estatales. Los actuales gobernadores miembros del PAN fueron electos de esta manera. Pero también se contemplan dos métodos extraordinarios: selección abierta y

³⁹ Partido Comunista Mexicano (1919-1981), Partido Socialista Unificado de México (1981-1987) y Partido Mexicano Socialista (1987-1989).

designación del máximo órgano del partido. El primer caso, poco usual en el partido, es una opción para que participe el mayor número de militantes y simpatizantes; en tanto el segundo, también poco usual, se limita a los votos de los miembros del órgano nacional (Art .29).

Por su parte el más joven de los tres partidos, el PRD, se caracteriza por una menor institucionalización, como queda de manifiesto en los escasos requisitos que se establecen para registrarse como precandidatos al cargo de gobernador: cumplir con lo establecido por la Constitución y las leyes electorales de los estados; tener una antigüedad mínima de seis meses como miembro del partido y estar en pleno goce de sus derechos estatutarios. El punto 7 del mismo artículo establece que para el caso de las candidaturas externas y de acuerdo al inciso c) la decisión se tomará de común acuerdo entre el Consejo Estatal y la Comisión Política Nacional. Bajo la figura de candidato externo se registró, por ejemplo, Juan José Sabines, gobernador de Chiapas (2006-2012) y, en 1999 Alfonso Sánchez Anaya de Tlaxcala.

En el caso de candidaturas externas, los candidatos deben dar su consentimiento por escrito, comprometerse a no renunciar a la candidatura, suscribir un compromiso político público con la dirección nacional del partido en procesos federales y con la dirección estatal en los procesos locales, además de promover durante la campaña la plataforma electoral y el voto en favor del PRD en todos los niveles de gobierno. De resultar electos gobernadores están obligados, teóricamente, a respetar los postulados políticos y programáticos del partido aunque no se menciona la sanción que ameritarán en caso de incumplir lo acordado.

Para definir la candidatura, en cualquiera de los casos, se pueden utilizar como mecanismos la “elección universal, directa y secreta”; la convención electoral, cuando así lo decidan las dos terceras partes de los miembros presentes del Consejo Nacional; o por cualquier otro método que contemple el Reglamento General de Elecciones y Consultas o los previstos en los artículos transitorios para las elecciones de 2009.

En suma, en el PRI y en el PAN se observa una estructura jerárquica en los procesos de selección y nominación de candidatos a cargos de elección popular, por lo que un aspirante que no cuente con el apoyo del gobernador de turno difícilmente puede llegar a ser postulado. Mientras que en el PRD, y pese a existir un proyecto de consolidación institucional, se mantiene una serie de artículos ambiguos, elaborados con el objetivo de conservar al partido como una instancia atractiva para excandidatos de otros institutos políticos a quienes no favorezca el proceso interno de selección y cuya postulación le reporte un incremento en el porcentaje de votos, o incluso la victoria.

Pese a las diferencias entre los distintos sistemas de nominación en los tres partidos que han ganado alguna gubernatura, tienen en común la creciente independencia de los comités estatales con respecto a la dirigencia nacional, lo que en los hechos ha facilitado la consolidación del poder partidista de los gobernadores que han derivado en una concentración de poder que reproduce en la arena estatal las condiciones que determinaron la existencia de un *hiperpresidencialismo*, como definió Weldon (2002) el caso mexicano.

Desde 2009 los ejecutivos estatales tienen también un papel relevante en el ámbito federal. A partir de la selección de candidatos a la LXI legislatura, electa en julio de ese año, las direcciones de los partidos más votados optaron por delegar en los gobernadores afiliados a cada uno de ellos la decisión sobre el mecanismo de selección de candidatos a diputados, lo que finalmente provocó un proceso marcado por la clara influencia del gobernador en turno.

La concentración de facultades en el ejecutivo también se ha reflejado en los procesos y tipos de reformas electorales, siendo determinantes factores como el control de los gobernadores sobre las carreras políticas estatales, la mayoría de diputados afines en los congresos y a través de ello la intervención en el nombramiento de consejeros electorales.

A partir del 2012 se perfila nuevamente una política piramidal, con el presidente como vértice, ello a partir del regreso del PRI a la presidencia y sobre

todo desde 2015 con el arribo de Manlio Fabio Beltrones al CEN priista, quien al registrar su candidatura –única, por cierto- declaró "los tiempos de la sana distancia del partido del gobierno con el presidente, quedaron muy atrás. La 'sana' distancia nos hizo perder!"⁴⁰. A esto se suma la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, de corte más centralista que su antecesor, lo que apuntala la afirmación sobre el proceso centralizador que se observa en México.

2.5 ¿Cambiar para conservar?

La legislación electoral fue un instrumento básico para mantener el régimen de partido hegemónico, conservando el calificativo de democracia que le confería la celebración de elecciones periódicas y la participación de una oposición electoral. En este periodo, la lógica de las reformas electorales era mantener un cierto equilibrio político, preservando dentro de la contienda electoral a la oposición, pero evitando simultáneamente que se consolidara como para generar un auténtico desafío al PRI (Crespo, 2003; Lujambio, 1987, 2002 y 2003) situación presente también en el ámbito estatal.

Entre 1979 y 1989, sólo un par de estados por año realizaron cambios a su legislación electoral, siendo a partir de 1990 cuando se incrementó la frecuencia en los ajustes. Entre 1990 y 1993, todos los estados, excepto Puebla, tuvieron por lo menos una reforma electoral, entre los cuales casi la tercera parte realizaron más de una. Para 1994, 12 estados modificaron sus leyes electorales y 17 más en 1995 (Méndez, 2006; 78).

En el contexto de las reformas nacionales de la década de 1990, en la mayoría de las entidades se intensificó la demanda ciudadana para iniciar una reforma política que, al menos, homologara la legislación local a la federal. Se consideraba prioritario evitar que los gobiernos estatales conservaran la facultad de organizar y conducir los procesos electorales. En cada uno de los estados se

⁴⁰ Publicado en la cuenta oficial de twitter de Manlio Fabio Beltrones el 8 de agosto de 2015 a las 13:25.

externaban reclamos propios de los distintos escenarios políticos, que fueron recogidos en foros regionales que se realizaron en las principales ciudades de cada estado y que finalmente legitimarían el proceso de reforma.

Sin embargo, los resultados de las reformas políticas recuerdan la frase del desaparecido líder priista Jesús Reyes Heróles, “cambiar para conservar.” Tanto en lo federal como en lo estatal, las reformas electorales durante el periodo 1988 - 1994 fortalecieron el papel de los representantes del gobierno al frente de los organismos electorales y adecuaron los mecanismos para la asignación de diputaciones proporcionales, con el objetivo de asegurar la conformación del Poder Legislativo con mayorías más holgadas para el PRI. Las inconformidades en muchos estados se resolvieron aumentando el tamaño de los congresos, modificando los distritos, o incorporando algunas demandas ciudadanas que en la práctica era difícil o imposible aplicar.

El financiamiento público de los partidos políticos, incrementado oportunamente, se convirtió en uno de los principales incentivos para que éstos accedieran a votar a favor de las reformas electorales de este periodo. Como en el caso de Oaxaca (1986-1992), Hidalgo (1987-1993), Quintana Roo (1987-1993), Puebla (1987-1993), Tamaulipas (1987-1993), Veracruz (1988-1992) y Nuevo León (1991-1996) donde pese a estar documentadas las demandas de partidos de oposición y ciudadanos para reformar el sistema electoral y limitar la participación del gobierno en los procesos electorales finalmente se reprodujeron las reformas nacionales, manteniendo al frente de los institutos electorales a un representante del ejecutivo estatal, así como cláusulas de gobernabilidad que permitieron continuar con la sobrerrepresentación del PRI en los congresos locales.

El siguiente grupo de reformas electorales inició a finales de 1995, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, quien había triunfado con margen amplio en las elecciones del año anterior. Estaba basado en dos puntos centrales, primero que la autoridad electoral no sería ya controlada, ni presidida por el gobierno, estableciendo que el liderazgo del IFE recaería en un ciudadano sin filiación partidista. Y segundo, la fórmula para integrar la Cámara de Diputados se

modificaría para evitar que el partido mayoritario pudiera resultar sobrerrepresentado por más de 8 puntos porcentuales. Puntos que se incorporaron a la mayoría de las legislaciones estatales.

A partir de 1996 los procesos de reforma en los estados han demostrado mayor independencia respecto del ámbito federal en cuanto a contenidos. Sin embargo, simultáneamente han adoptado la forma en la que se modificaba la legislación electoral décadas atrás y en este sentido el acrecentado poder de los gobernadores y la centralización han permitido que se mantengan los patrones de reformas electorales.

En 1974, Daniel Cosío Villegas escribió sobre el poder inmenso que tenía el presidente de México, lo que hacía inevitable que lo ejerciera personal y no institucionalmente. El resultado era que el ejecutivo le daba a su gobierno un sello personal e inconfundible, por lo que su temperamento, carácter, simpatías, diferencias y experiencias personales determinaban el desarrollo de la vida pública. En este sentido, se puede afirmar que el autoritarismo hace que la patología del líder se transforme en la patología del gobierno. La construcción del sistema político mexicano hace posible que esta situación se reproduzca a nivel estatal, por lo que mientras las condiciones estructurales permanezcan el cambio de filiación política de los gobernantes no modificará sustancialmente la función que las reformas electorales han desempeñado.

CAPÍTULO 3

AUTORIDAD ELECTORAL EN LOS ESTADOS

La autoridad está revestida por un poder adquirido que el mismo sistema estructural le confiere y se vuelve necesaria para producir la instauración y la reproducción de la cultura política de la clase dominante. A nivel estatal la autoridad está representada en los organismos electorales, quienes tienen a su cargo la organización de las elecciones y a través de ello establecen las reglas del juego determinando la legalidad y legitimidad de los resultados.

En el capítulo anterior se analizó la estabilidad de los sistemas electorales durante las últimas dos décadas, profundizando en los procesos de reforma realizados en los 31 estados y que dieron origen al sistema electoral vigente en 2012 con base en el cual se han desarrollado las elecciones más recientes. En cuanto a las reformas realizadas en la década de 1990, tenían como uno de los objetivos principales adecuar, y en algunos casos crear, instituciones autónomas que tuvieran a su cargo la organización de las elecciones a nivel local. Las expectativas de los actores políticos estatales fueron decisivas para que los procesos de reforma electoral avanzaran con rapidez, contando con la participación y el apoyo de casi todos los partidos. En general, las iniciativas de reforma fueron aprobadas por amplia mayoría y en los casos donde se presentaron desacuerdos los partidos de oposición optaron por abstenerse, siendo escasos los votos en contra. Indistintamente, el PRI y el PAN votaron a favor, lo mismo que gran parte de los partidos pequeños. Sólo el PRD se retiró de las negociaciones en ciertos estados y en pocas ocasiones votó en contra.

La creación de organismos electorales confiables e independientes a nivel estatal fue una de las demandas constantes de partidos, organizaciones civiles y ciudadanos. Como resultado de la reforma electoral nacional de 1996 se estableció en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), que los

estados deberían incorporar a su legislación electoral, preceptos mínimos que permitieran nuevas condiciones de competencia entre los partidos, una mayor transparencia y participación de los ciudadanos.

Es importante anotar que el referente para los institutos electorales ha sido el hoy extinto Instituto Federal Electoral (IFE), sustituido en 2015 por el Instituto Nacional Electoral (INE) que tiene a su cargo la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales; la integración y actualización del padrón electoral, el registro de partidos, el diseño distrital y la fiscalización de los recursos entregados a los partidos. El IFE fue formalmente independiente del gobierno desde 1996, debiendo estar conformado por consejeros ciudadanos sin filiación partidista.

3.1 Antecedentes de la creación de los organismos electorales

El primer antecedente del IFE se remonta a 1946 cuando fue creada la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación y conformada por otro miembro del gabinete presidencial, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos de los partidos políticos con mayor relevancia; simultáneamente se creó el padrón electoral a nivel nacional y, en cada uno de los estados una comisión local electoral. En 1973 se cambió el nombre a Comisión Federal Electoral y se estipuló que en ella participaran representantes de todos los partidos.

En 1977, y como consecuencia de la recién aprobada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos electorales (LOPPE), se modificó nuevamente la composición de la Comisión, admitiendo representantes de cada uno de los partidos con registro -condicionado o definitivo- e incluyendo un notario público.

Una década después se introdujo la representación proporcional en la integración del órgano electoral. Como resultado de esta reforma en las elecciones de 1988 la Comisión estaba conformada por 31 integrantes, 16 del PRI, en tanto los

otros 15 asientos se distribuían entre representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, además de los que designaran el resto de partidos políticos.

El proceso electoral de 1988 fue criticado ampliamente e impugnado desde distintos ámbitos; finalmente y ante la crisis de legitimidad de las elecciones se acordó la creación de una institución imparcial, que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales. El Instituto Federal Electoral fue creado el 11 de octubre de 1990, siendo establecido como la máxima autoridad electoral de México y dotándolo de autonomía en sus decisiones.⁴¹

Desde su creación, el IFE fue objeto de cuatro reformas que modificaron sus características y atribuciones. En 1993 se facultó a los órganos del Instituto para declarar la validez de las elecciones y expedir constancias de mayoría a diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones; al año siguiente se incrementaron las facultades de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección. Posteriormente, se otorgó constitucionalmente la autonomía al IFE (no sólo a sus decisiones) mediante la reforma al artículo 41 Constitucional que precisaba “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.”

Finalmente en 1996 se concretó la independencia y autonomía plena del IFE, que a partir de entonces no tuvo integrantes en representación del Poder Ejecutivo y quedó establecido que exclusivamente a los consejeros ciudadanos correspondía la facultad de votar. La independencia del instituto se convirtió en una característica necesaria en los nuevos organismos estatales encargados de organizar los procesos electorales a nivel local, como se ha mencionado en el apartado anterior. La reforma de 2007 estuvo enfocada en regular la injerencia de los medios de comunicación en los procesos electorales, pero no modificó la conformación de Consejo General del IFE. Finalmente en el 2015 se modificó nominalmente para

⁴¹ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

convertirlo en el Instituto Nacional Electoral (INE), como parte inicial de la reforma política que aterrizará en las 31 entidades y a través de la cual se gestionarán todos los procesos electorales bajo los lineamientos del INE.

En una sociedad donde los elementos esenciales dejaron de ser la comunidad y la vida pública para ser sustituidos por los individuos y por el Estado, sustituyendo la visión colectiva de sociedad por una más bien individualista, la disciplina se ha convertido en el procedimiento por el cual la fuerza del ciudadano es reducida con el menor gasto como fuerza “política” y maximizada como fuerza útil. Michael Foucault (2009) retomó el concepto arquitectónico del panoptismo desarrollado por Betham, que sentaba el principio de que el poder debía ser visible e inverificable.

Históricamente el proceso por el cual la burguesía ha llegado a ser la clase políticamente dominante se ha resguardado detrás de la instalación de un marco jurídico explícito, codificado y formalmente igualitario, pero el desarrollo y la generalización de los dispositivos disciplinarios han construido la vertiente oscura de estos procesos. Bajo la forma jurídica general que garantiza un sistema de derechos en principio igualitarios existen, en forma subyacente, mecanismos menudos, cotidianos y físicos, todos esos sistemas de micro poder esencialmente inigualitarios y disimétricos que construyen las disciplinas. Y si, de una manera formal, el régimen representativo permite que directa o indirectamente, con o sin enlace, la voluntad de todos forme la instancia fundamental de la soberanía, las disciplinas dan, en la base, garantía de la sumisión de las fuerzas y de los cuerpos. (Foucault, 2009, pp. 228-261).

En este sentido el panoptismo, en tanto principio general de una nueva “anatomía política” como lo definió Foucault (2009, p. 241) y, cuyo objeto y fin no son la relación de soberanía sino las relaciones de disciplina nos permite entender el funcionamiento de los organismos electorales como una autoridad encargada de establecer dispositivos disciplinarios, para con ello garantizar el *statu quo*.

En el diseño institucional del INE y de los organismos electorales en los estados existen dos características jurídicas esenciales: la independencia y la autonomía, que según estipula la legislación en la materia son inherentes al funcionamiento de los Consejos y fundamentales para el desarrollo de sus actividades. Ambas características, establecen formalmente el marco de principios igualitarios al que se hizo referencia en párrafos anteriores, sin embargo en la conformación y la reglamentación se observan mecanismos que desempeñan, más bien, el papel de introducir asimetrías insuperables y de excluir reciprocidades.

3.2 Independencia y autonomía de los institutos electorales en los estados.

En el caso mexicano la existencia de un sistema de partido hegemónico y la ausencia de mecanismos de control que le acompañó, fueron determinantes en la escasa fiscalización a los organismos responsables de administrar los procesos electorales, lo que en los hechos se tradujo en una clara injerencia del gobierno.

Posteriormente, al transitar a un sistema caracterizado por una mayor competencia partidista, fue necesario dotar a los organismos electorales de mayor independencia y autonomía.

Uno de los principales retos en el momento de diseñar la nueva estructura y funciones de los institutos electorales fue la incorporación de ciudadanos sin filiación partidista, que al tomar decisiones otorgaran al instituto mayor autonomía respecto a los partidos políticos. En este sentido la precisión de Cárdenas, Pérez y Carbonell (1999, p. 469) sobre la necesidad de prever mecanismos para que los partidos, quienes dominan la escena política; no se constituyan como jueces y partes; sujetos y objetos de la fiscalización estatal; de lo que deriva la necesidad de limitarlos, al igual que se hace con los otros “poderes” sociales cuando son dominantes (Vega, 1994).

En la actualidad, los partidos son los principales actores políticos en las democracias representativas y, en México los únicos facultados para registrar

candidaturas, debido al señalamiento constitucional que establece que los ciudadanos que deseen contender por un cargo de elección popular deberán hacerlo a través de un partido político. Son éstos, quienes a través de las instituciones (en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, e incluso en ocasiones indebidamente en el Poder Judicial) adoptan decisiones, aprueban, interpretan y aplican leyes. Con estos antecedentes se subraya la importancia de consolidar organismos electorales con autonomía, del gobierno y de los partidos políticos.

De esta forma, en términos jurídicos se concibió a los institutos electorales, tanto el federal como los estatales, como órganos constitucionales autónomos, definidos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales, “capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política” (Cárdenas, Pérez y Carbonell, 1999). El concepto de “órganos constitucionales” se ha tomado de Jellinek (1981), aunque el término es manejado por diversos autores, particularmente al analizar a los tribunales constitucionales.

Con el objetivo de identificar y clasificar a los órganos constitucionales, García Pelayo (1981), en un trabajo sobre el Tribunal Constitucional, propuso algunos criterios para la distinción de aquéllos: (a) Inmediatez, que estén establecidos y configurados directamente en la Constitución; (b) Esencialidad, necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; (c) Dirección política; participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del estado; (d) Paridad de rango, mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y (e) Autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria.

Los organismos electorales en México, a diferencia de otros países, fueron diseñados no para dirimir las controversias de los distintos partidos y fuerzas sociales, sino con el principal objetivo de enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo y por tanto acotar el poder del PRI. Pensadas en este sentido, las características

esenciales de cada instituto electoral deberían garantizar la participación equitativa de las distintas fuerzas políticas, más que sentar bases institucionales por encima de los propios partidos; razón por la cual resultaría imprescindible garantizar la independencia y autonomía.

El concepto de órganos constitucionales se adecúa al proyecto esencial de los organismos electorales y sus cinco características definitorias nos permiten observar en qué medida se han alcanzado la independencia y autonomía de los 31 institutos electorales.

Cuadro 3.1 Fundamento constitucional de los organismos electorales

Estado	Artículo Constitucional donde queda establecido el Instituto Electoral del Estado
Aguascalientes	Artículo 17, Apartado B
Baja California	Artículo 5, Apartado B
Baja California Sur	Artículo 36, Fracción IV
Campeche	Artículo 24, Fracción V
Coahuila	Artículo 27, Fracción V
Colima	Artículo 86 BIS, Fracción III
Chiapas	Artículo 17, Apartado C, Fracción I
Chihuahua	Artículo 37
Durango	Artículo 25, Fracción IV
Guanajuato	Artículo 31
Guerrero	Artículo 25
Hidalgo	Artículos 24, Fracción III
Jalisco	Artículo 12, Fracciones III y IV
México	Artículo 11
Michoacán	Artículo 98
Morelos	Artículo 23, Fracción III
Nayarit	Artículo 134, Apartado C
Nuevo León	Artículo 43
Oaxaca	Artículo 114, Apartado B
Puebla	Artículo 3, Fracción II
Querétaro	Artículo 15
Quintana Roo	Artículo 49, Fracción II
San Luis Potosí	Artículo 31
Sinaloa	Artículo 15
Sonora	Artículo 22
Tabasco	Artículo 9, Apartado C, Fracción I
Tamaulipas	Artículo 20, Apartado G
Tlaxcala	Artículo 95

Veracruz	Artículo 67, Fracción I
Yucatán	Artículo 16, Fracción I
Zacatecas	Artículo 38, Fracciones I y II

Fuente: Constituciones Políticas de los Estados.

3.2.1 Autonomía jurídica y política

3.2.1.1 Inmediatez constitucional

En las 31 entidades federativas se menciona la figura de los organismos electorales en la Constitución Política del estado; aunque no en todos los casos se establece su independencia, como Coahuila y Guanajuato, o la personalidad jurídica; las precisiones se dejan para los códigos electorales. Esto significa que en términos constitucionales se establece su existencia, pero no su configuración.

Si bien, en opinión de los consejeros electorales y diputados locales entrevistados, esto no tiene implicación alguna en las facultades que tienen los institutos electorales, el que se establezca constitucionalmente la independencia y autonomía brinda certeza y estabilidad a los organismos, como afirman Cárdenas, Pérez Vázquez y Carbonell (1994), lo que garantiza que estas características fundamentales no serán modificadas o eliminadas, a menos que lo apruebe el Congreso del estado mediante mayoría calificada.

Cuadro 3.2
Facultades y atribuciones de los organismos electorales que se establecen en la Constitución Política de los estados

Estado	Independencia	Autonomía	Personalidad jurídica	Patrimonio propio
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓
B. California	✓	✓	✓	✓
B. California Sur	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✓	✓	✓
Coahuila	x	✓	✓	✓
Colima	✓	✓	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓	✓

Chihuahua	✓	✓	✓	✓
Durango	✓	✓	✓	✓
Guanajuato	x	✓	x	x
Guerrero	✓	✓	✓	✓
Hidalgo	✓	✓	✓	✓
Jalisco	✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓
Michoacán	x	✓	✓	✓
Morelos	✓	✓	✓	✓
Nayarit	✓	✓	✓	✓
Nuevo León	✓	✓	✓	✓
Oaxaca	x	✓	x	x
Puebla	✓	✓	✓	✓
Querétaro	x	✓	x	x
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓
Sinaloa	✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓
Veracruz	x	✓	✓	✓
Yucatán	x	✓	✓	✓
Zacatecas	x	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

3.2.1.1.1 Creación de los Institutos electorales estatales

Los organismos electorales estatales fueron creados con denominaciones distintas, aunque con características muy similares: en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Nayarit se denomina Instituto Estatal Electoral; en Baja California, Coahuila, Durango, Jalisco y Tabasco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; en Chiapas, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; en Yucatán, Instituto de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana; en Campeche, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas se nombra Instituto Electoral del Estado; en Sinaloa y Sonora, Consejo Estatal Electoral;

existen también el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en San Luis Potosí; en Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral y el Instituto Electoral Veracruzano. (Cuadro 3.3).

El caso de Nuevo León es excepción en términos nominales, ya que no cuenta con consejeros sino comisionados; aunque en términos prácticos realizan las mismas funciones, se eligen bajo procedimientos similares y cuentan con las mismas facultades.

3.2.1.2 Esencialidad

A nivel nacional el IFE es considerado, desde su creación, como un órgano necesario para el desarrollo democrático nacional. A través de las consecutivas reformas se han incrementado sus facultades, ratificando esta concepción. Desde el manejo y asignación de presupuesto a los partidos, hasta la distribución y monitoreo de los tiempos oficiales en medios de comunicación, el IFE tiene cada vez mayor control sobre los procesos electorales.

En los estados sucede algo similar, los institutos electorales son definidos en términos constitucionales como el órgano facultado para organizar las elecciones locales y el desenvolvimiento de los partidos políticos en tiempos no electorales y de campañas internas. Por disposición oficial el acceso de los partidos a los medios de comunicación debe ser aprobado por la máxima autoridad electoral de cada estado, que funge como un intermediario entre ambas instancias. Ningún particular, asociación o instituto político fuera de estos puede contratar espacios de difusión en algún medio de comunicación, ya sea impreso, electrónico o digital.

Asimismo, el contexto en el que se diseñaron y consolidaron los organismos electorales determinó que su existencia estuviera directamente relacionada con la credibilidad de las elecciones, ya que en su origen, el IFE tenía como una de sus prioridades garantizar la igualdad de condiciones en las contiendas electorales,

promoviendo la igualdad de oportunidades entre el partido dominante y la oposición, formada por partidos de naturalezas distintas: oposición real, satelitales o incluso coyunturales que sólo aparecen en la escena política durante un proceso electoral un sexenio, para posteriormente perder el registro a cambiar de nombre.

3.2.1.3 Dirección política

En el artículo 41 Constitucional se estipula la participación del IFE en la conducción política del Estado mexicano y de él emanan actos de autoridad, administrativos, inherentes a la conducción de los procesos electorales y la organización de los partidos políticos; normativos, aprobación de reglamentos y elaboración del Estatuto del Servicio Profesional Electoral; e incluso algunos jurisdiccionales, como el recurso de revisión previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y las quejas administrativas (Cárdenas, Pérez Vázquez y Carbonell, 1994 p. 486).

En los artículos de las constituciones políticas de las 31 entidades dedicados a los organismos electorales (Cuadro 3.1) se estipula que éstos tienen participación en la conducción política del estado en similares condiciones que el IFE a nivel federal, ya que son considerados depositarios de la autoridad electoral y responsables del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Además de ser considerados constitucionalmente la máxima autoridad en la materia y en la legislación secundaria, consistente en códigos, leyes y reglamentos, se establecen facultades normativas en cuanto a la elaboración de estatutos de servicio profesional.

3.2.1.4 Paridad de rango

Los organismos electorales en los estados tienen paridad de rango (o paridad jurídica) en la medida en que existe una relación de coordinación con otros órganos

del estado. En este sentido es importante señalar que la legislación secundaria en los estados establece que para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas constitucionalmente contarán con el apoyo y la colaboración de las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, en el caso mexicano, la inexistencia de un Tribunal Constitucional, por citar el ejemplo más acabado de un órgano constitucional autónomo, no ha permitido la interacción entre los institutos electorales con entes de características similares. Salvo el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, las demás instancias de gobierno pertenecen formalmente a alguno de los tres Poderes, por lo que no pueden considerarse en esta categoría y en el caso de los tres organismos mencionados no existe un objeto con base en el cual se establezcan relaciones.

3.2.2 Autonomía administrativa

La autonomía de los institutos electorales está señalada en la Constitución Política de cada una de las entidades. Sin embargo, para que sea operativa, debe extenderse no sólo a la esfera jurídica, sino también a la administrativa, política y financiera. Los organismos abocados a coordinar las elecciones deben estar formados por ciudadanos sin militancia activa en partido político alguno y electos por mayorías calificadas en los legislativos; tener garantizado su funcionamiento en términos presupuestales; ser de carácter permanente y apegar su funcionamiento al Estado de Derecho.

3.2.2.1 Integración del órgano de dirección

Los institutos electorales muestran variaciones en cuanto a su conformación. El número de consejeros puede variar desde cinco hasta nueve, pero siempre en

números impares. En la mayor parte de los estados (17) existen siete consejeros, en 12 entidades se registran cinco consejeros electorales y sólo en Puebla y San Luis Potosí tienen nueve. (Cuadro 3.3) Los consejeros son electos en los congresos estatales a propuesta de los partidos políticos.

Al momento de la creación de los organismos electorales en las entidades, no se fijó el número de integrantes, los mecanismos para la elección de éstos, ni el porcentaje de representantes que tendrían derecho a voto, por lo que se puede plantear la hipótesis de que el diseño que registra cada uno de los institutos electorales tiene origen en los acuerdos políticos al interior de los respectivos poderes legislativos estatales. La inexistencia de un criterio rector para decidir el número de integrantes del Consejo, como el tamaño de la población o el presupuesto asignado, son elementos que apuntalan la afirmación anterior.

Además de los consejeros, participan en los organismos electorales representantes de cada uno de los partidos con registro, los cuales tienen voz, pero no derecho a voto. Por otra parte, en el marco de sus funciones administrativas, los organismos electorales tienen un secretario, que se denomina general, técnico o ejecutivo, el cual asiste a las reuniones y cuenta con voz en los asuntos de su competencia, pero no tiene derecho a voto, a menos que también sea consejero, como en el caso de Querétaro. En 13 estados⁴² también se incluyen en las sesiones del Consejo Electoral a representantes del Poder Legislativo, los cuales van desde dos como en el caso de Michoacán, Oaxaca y San Luis Potosí, hasta seis como en Puebla, donde cada una de las fracciones legislativas cuenta con un representante en el organismo electoral (*Cf.* Hernández 2009a).

En 2012, Guanajuato era la única entidad en la que existía un representante del gobierno estatal en el Consejo Electoral, figura que se ha ido eliminando progresivamente en los otros estados donde se registraban.

⁴² Baja California Sur, Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas

Las diferentes composiciones de los Consejos se reflejan en el porcentaje de miembros que tiene derecho al voto. Así en Baja California Sur los cinco consejeros electorales sólo representan el 27.77 por ciento del Consejo Electoral, en tanto que quienes no tienen derecho a voto suman 13. Entre ellos se ubican los representantes del Poder Legislativo, de los partidos y la Secretaría General.

No se observa que el tamaño de los Consejos Electorales, ni la proporción de integrantes con derecho a voto modifique el desempeño de los organismos. El número de representantes de partido registrados tampoco juega un papel decisivo en la toma de decisiones; aunque su papel resulta importante para legitimar las acciones implementadas.

Tras siete décadas de un sistema de partido hegemónico a nivel federal, se considera que la posibilidad de que todos los partidos tengan derecho a voz en las sesiones de los institutos constituye un gran avance para el desarrollo democrático. Pese a esta afirmación, no se han realizado investigaciones específicas que analicen la relación entre el tamaño y características de los organismos electorales y su desempeño; lo que sin duda permitiría ampliar el conocimiento en este sentido.

Cuadro 3.3 Denominación y conformación de los institutos electorales

Estado	Nombre del organismo electoral	Consejeros
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral	5
B. California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7
B. California Sur	Instituto Estatal Electoral	5
Campeche	Instituto Electoral del Estado de Campeche	7
Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7
Colima	Instituto Estatal Electoral	7
Chiapas	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana	5
Chihuahua	Instituto Estatal Electoral	7
Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7
Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	5
Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	7
Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	5
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7
México	Instituto Electoral del Estado de México	7
Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	5
Morelos	Instituto Estatal Electoral	5
Nayarit	Instituto Estatal Electoral	5
Nuevo León	Comisión Estatal Electoral	5
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	7
Puebla	Instituto Electoral del Estado	9
Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	7
Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	7
San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	9
Sinaloa	Consejo Estatal Electoral	7
Sonora	Consejo Estatal Electoral	5
Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7
Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	7
Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	7
Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	5
Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana	5
Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	7

Fuente: Elaboración propia.

La conformación en cada una de las entidades, nos permite considerar a los institutos como consecuencia de las distintas realidades políticas en los estados. La capacidad política del gobernador para incidir en la designación de los consejeros electorales, queda de manifiesto en Guanajuato, lo que no es coincidencia

tratándose del estado con menor competitividad electoral del país. En el resto de los casos se observa la capacidad definitoria que tienen los partidos políticos, a través de su representación en los Congresos, en la designación de los consejeros.

3.2.2.2 Designación de los consejeros.

La elección de los Consejeros en los 31 organismos electorales tiene en común un punto esencial: se realiza a través del Congreso del Estado, siendo las variaciones una cuestión de forma, más que de fondo. Es frecuente que los Congresos expidan una convocatoria abierta a la sociedad para que los ciudadanos que deseen inscribir su candidatura como consejeros se registren en el Congreso y participen del proceso de selección. En otros casos se reciben propuestas de organizaciones sociales e instituciones académicas.

Cuadro 3.4 Propuestas de Consejeros Electorales

Propuestas para el nombramiento de Consejeros	Entidades
Fracciones legislativas	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato*, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.
Organizaciones sociales, instituciones académicas y partidos	Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Yucatán.
Partidos políticos	Tamaulipas.
Ejecutivo estatal	Guanajuato.*

*La ley electoral de Guanajuato establece dos vías: Fracciones legislativas y Ejecutivo estatal
Fuente: Elaboración propia.

Una vez registrados los posibles candidatos, son las fracciones legislativas las que tienen la facultad de elaborar y proponer ternas, con excepción de Guanajuato, donde, además de los partidos representados, el ejecutivo estatal propone a dos consejeros. Los criterios y métodos de selección varían ampliamente; el más común es el de mayoría calificada que se establece en 18 estados, sin indicar

más precisiones; en el caso de Sonora si queda establecido en el Código electoral estatal que en caso de no integrarse el Consejo ciudadano mediante mayoría calificada se regresará el dictamen a comisiones, sin fijar un límite de tiempo.

De las entidades restantes en ocho se establece que de no alcanzarse mayoría calificada para elegir a los consejeros se procederá al método de insaculación, variando el número de rondas de votación en las que se intentará obtener la mayoría; desde una como en Aguascalientes y Chihuahua hasta tres como Oaxaca.

En el estado de Puebla, el Código Electoral precisa que deberá buscarse el consenso y sólo en caso de no obtenerlo se admitirá la mayoría calificada; algo similar ocurre con Hidalgo y Nuevo León, con la diferencia de que en ellos se considera como tercer criterio la insaculación. Mención aparte merece el caso de Veracruz, que establece un mecanismo poco sencillo.

Cuadro 3.5 Método de selección de los consejeros electorales

	Estado	Mayoría necesaria y método de selección
Mayoría calificada		
1.	B. California	Mayoría calificada
2.	Campeche	
3.	Coahuila	
4.	Chiapas	
5.	Guanajuato	
6.	Guerrero	
7.	Jalisco	
8.	México	
9.	Morelos	
10.	Nayarit	
11.	Querétaro	
12.	Quintana Roo	
13.	San Luis Potosí	
14.	Sinaloa	
15.	Tabasco	
16.	Tamaulipas	
17.	Tlaxcala	
18.	Zacatecas	

1.	Sonora	Mayoría calificada. Si no se obtiene la votación requerida para la designación, se regresará el dictamen a la comisión para que, en la sesión siguiente, presente un nuevo dictamen.
Mayoría calificada e insaculación		
1.	Aguascalientes	Mayoría calificada. Si en la <u>primera votación</u> no se obtuviera tal mayoría, se procederá a designarlos mediante insaculación.
2.	Chihuahua	Mayoría calificada. Si no se logra en <u>única votación</u> la designación se hará mediante insaculación de entre los candidatos propuestos por la Junta de Coordinación Parlamentaria.
3.	Colima	Mayoría calificada. En caso de que no se logre en la <u>segunda vuelta</u> se procederá a designar consejeros mediante insaculación.
4.	Durango	
5.	B. California Sur	Mayoría calificada. Si realizadas <u>dos rondas de votación</u> no se cubrieran la totalidad de Consejeros a elegir, la Comisión Especial deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los Consejeros faltantes con candidatos distintos a los que hubieren sido propuestos; si de nueva cuenta no se logra dicha votación, se procederá a la designación mediante insaculación de la lista presentada.
6.	Michoacán	Mayoría calificada. Si realizadas al menos <u>dos rondas de votación</u> no se cubrieran la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión Legislativa del Congreso, deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes; y, si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.
7.	Oaxaca	Mayoría calificada. Si realizadas al menos <u>tres rondas de votación</u> no se cubrieran la totalidad de consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. Los que serán electos por mayoría simple.
8.	Yucatán	Mayoría calificada; si no se alcanza, cada diputado en lo individual, mediante cédula, propondrá un nombre de los relacionados en la lista, a efecto de que entre los que resultaren propuestos se insaculen los nombres de los consejeros.
Consenso/ Mayoría calificada		
1.	Puebla	Mediante el método prioritario del consenso. En caso de no obtenerse éste, se designarán por mayoría

		calificada de los Diputados presentes en la sesión del pleno correspondiente, en ese orden de prelación.
Consenso/Mayoría calificada/ insaculación		
1.	Hidalgo	Por consenso, de una lista presentada por los partidos políticos, si el número de consejeros es mayor a diez, se procede a método de insaculación, en caso que no exista consenso o sea parcial, se procede a: Una Comisión Técnica de selección, realiza una convocatoria y se designará por la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado presentes, a los consejeros electorales correspondientes, conforme a los resultados proporcionados por la Comisión Técnica de Selección.
2.	Nuevo León	El Congreso del Estado, en Pleno, designará a los cinco Comisionados ciudadanos por consenso; a falta de éste, serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, y de no alcanzarse dicha votación, se procederá a hacer la designación mediante insaculación por el Pleno del Congreso.
Otro		
1.	Veracruz	Para el cómputo de los votos sólo se considerarán como diputados presentes los correspondientes al número de cédulas en las que se hubiesen expresado las tres preferencias; si hecho el recuento de las cédulas mencionadas en el punto anterior, ningún miembro de la terna hubiese obtenido los dos tercios de los votos de los miembros presentes, se computarán como votos a favor las segundas preferencias de las cédulas cuya primera preferencia hubiese obtenido el menor número de votos; d) Estas segundas preferencias se sumarán a los votos obtenidos por los dos candidatos restantes; e) Si hecha esta operación, ninguno de los dos alcanzase las dos terceras partes, se acudirá a la segunda preferencia expresada en las cédulas emitidas a favor del candidato que hubiere obtenido menos votos y a la tercera preferencia de aquellas cédulas en las que ya se hubiera usado la segunda preferencia, hasta que alguno de los candidatos llegue a los dos tercios de la votación requeridos por la Constitución para hacer el nombramiento.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Códigos electorales estatales

3.2.2.3 Nombramiento de los consejeros presidentes

Una vez que en el Congreso se elige a quienes serán los consejeros electorales, se procede a nombrar de entre éstos a quién ocupará la presidencia. La elección del consejero presidente puede ser por dos vías: la designación directa por parte del Congreso, o a través de la participación de los consejeros electos. En la mayor parte de los casos (18) es a través de la votación de los diputados (Cuadro 3.6) y se requiere de mayoría calificada. En el resto de los estados se incluye entre las atribuciones de los consejeros la de votar por el presidente y sólo en caso de que no se alcance la votación requerida se recurrirá al Congreso, que mediante mayoría calificada nombrará Consejero presidente. Mención aparte merece Tamaulipas, en donde el Congreso elige al presidente de la terna propuesta por los consejeros electorales. En lo que respecta a variables como partido en el poder, concentración del voto y competitividad electoral no se observa correlación con la forma de elección de los consejeros presidentes, por lo que se refuerza el planteamiento de que el método elegido obedece básicamente a los acuerdos políticos de las élites locales.

La evidencia empírica no aporta elementos suficientes para concluir cuál de los métodos mencionados en el párrafo anterior resulta acorde con los principios de imparcialidad, legalidad y certeza que definen normativamente a los organismos electorales. La intervención directa de los Congresos implica el pacto político entre los partidos con representación legislativa, por lo que invariablemente provoca tensiones entre el partido mayoritario, que busca la elección de un personaje cercano y el resto de los partidos quienes pugnan porque no existan vínculos partidistas fuertes. Cuando la elección recae directamente en los consejeros puede encontrarse un grado mayor de independencia partidista; aunque como se ha venido mencionando, los consejeros llegan al Pleno del instituto a través de la postulación de una fracción legislativa, por lo que este procedimiento tampoco exime del origen partidario a las autoridades electorales.

Finalmente es importante señalar que en la medida en que se analizan las leyes secundarias de cada entidad se observan mayores diferencias. En códigos y

reglamentos se encuentran contenidos los procedimientos y es en ellos donde existen marcadas diferencias, como se ilustra a continuación en el caso de la elección de Consejeros Presidentes.

Cuadro 3.6 Designación de Consejeros Presidentes

Electos en el Congreso del estado	
Estado	Mayoría necesaria
Baja California Sur	Una Comisión Especial y plural del Congreso elaborará un dictamen en el que se contenga la fórmula de Consejero Presidente y Consejeros Electorales propietarios y suplentes que deberá ser aprobada por al menos las dos terceras partes de miembros presentes.
Campeche	Será electo por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.
Chiapas	Cada fracción parlamentaria del Congreso formulará y presentará una lista que contenga el nombre de las personas propuestas, será electo el que obtenga dos terceras partes de los votos.
Chihuahua	La Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá una terna de candidatos propuestos por los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes; si no se obtuviera, la designación se hará mediante insaculación de entre los candidatos propuestos por la Junta de Coordinación Parlamentaria.
Jalisco	Las dos terceras partes de los miembros que integran el Congreso del Estado.
México	Las dos terceras partes de los miembros presentes.
Michoacán	Las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado.
Morelos	Voto de las dos terceras partes del total de los Diputados integrantes del Congreso del Estado y en sus recesos, por la Diputación Permanente.
Nayarit	El voto de las dos terceras partes de sus integrantes.
Oaxaca	Las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local.
Puebla	Por Consenso, en primera instancia, si no se acuerda, se realiza por mayoría calificada de los diputados presentes en sesión del pleno correspondiente.
San Luis Potosí	Dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.
Sinaloa	Las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Tabasco	Las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso Local. Y en recesos por la Comisión Permanente.
Tamaulipas	Las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.
Tlaxcala	Por lo menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.
Veracruz	Las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.
Zacatecas	Dos terceras partes de sus miembros presentes.
Electos en los Consejos Electorales	
Aguascalientes	Será electo por más de la mitad de los miembros del Consejo.
Baja California	Será electo por las dos terceras partes de los consejeros electorales numerarios del Consejo General, en las instalaciones del Instituto Electoral.
Coahuila	Mayoría simple.
Colima	Un mínimo de 5 votos de los 7 consejos electorales.
Durango	Mayoría simple.
Guanajuato	Se elige de entre los cinco Consejeros ciudadanos por el voto mayoritario de los mismos.
Guerrero	Será electo de entre nueve Consejeros Electorales con voz y voto; un Representante de cada Partido Político y una Secretaría Técnica, todos ellos con voz pero sin voto.
Hidalgo	Será electo por el voto mayoritario de los Consejeros Electorales.
Nuevo León	El presidente de la Comisión Estatal Electoral, es electo, por los Comisionados Ciudadanos, de entre ellos mismos. (No menciona tipo de mayoría necesaria).
Querétaro	Se elige de entre los siete consejeros, en sesión que celebre el Consejo General. (No menciona tipo de mayoría necesaria).
Quintana Roo	El Consejero Presidente es electo por los Consejeros electorales. (No menciona mayoría necesaria).
Sonora	Los Consejeros elegirán de entre ellos, al Consejero Presidente (No se establece mayoría necesaria).
Yucatán	Se elige de entre los Cinco consejeros, en la primera sesión del Consejero General. (No menciona mayoría necesaria).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales.

3.2.2.4 Funciones y atribuciones de los consejeros electorales

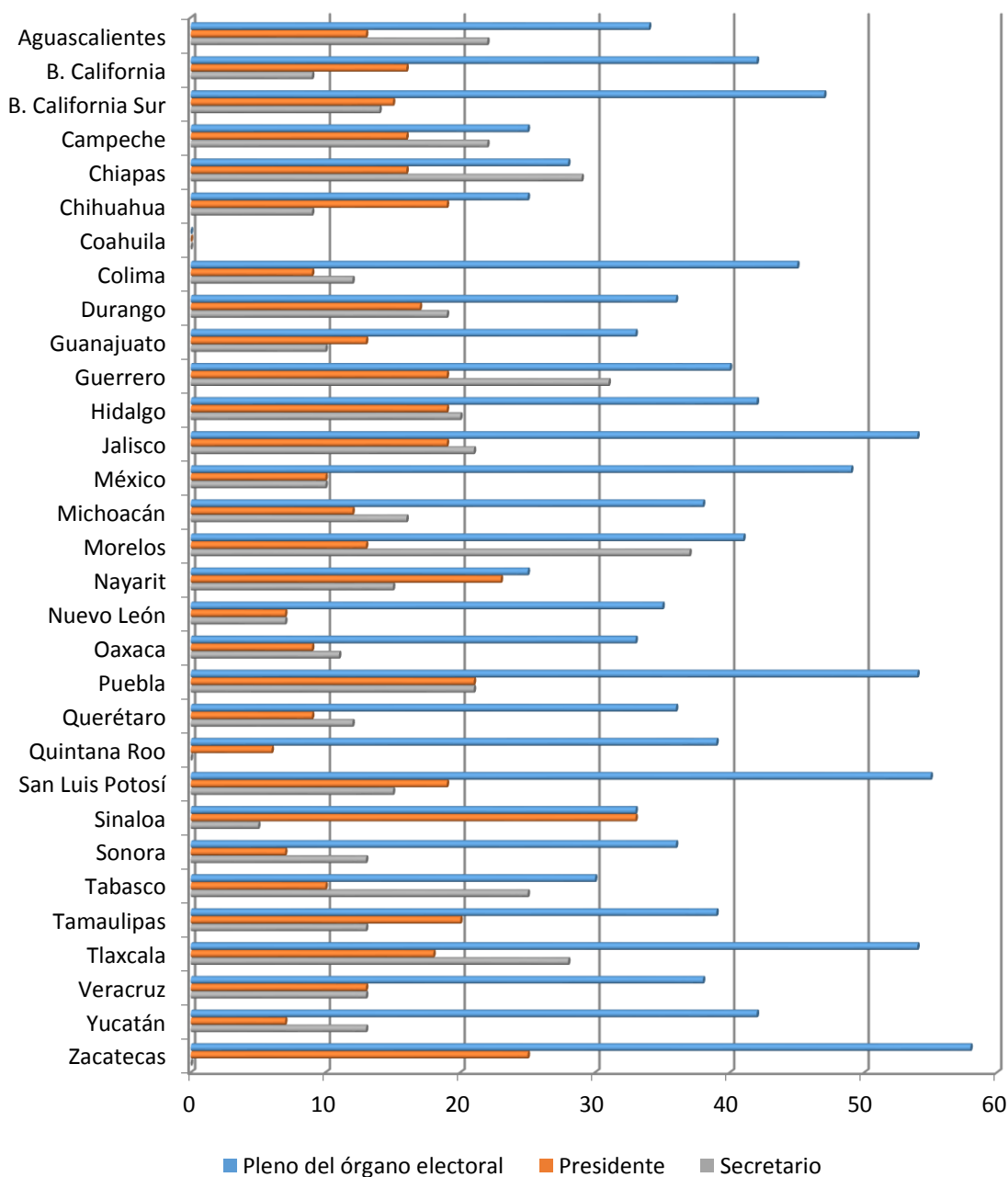
Las funciones de los consejeros electorales estatales son muy similares en todos los estados. Se refieren a la supervisión y vigilancia del buen funcionamiento del organismo electoral; participación en las sesiones del consejo, presentación de propuestas e iniciativas, asistencia e implicación en las diversas comisiones y

emisión de voto. En cuanto a la fiscalización de los partidos políticos, es función de los consejeros dictaminar sobre los informes de financiamiento y gastos de campaña, buscando un sistema homologado de cuentas.

Los consejeros electorales tienen entre sus funciones dar certeza a los procesos electorales y sus resultados, así como conducirse dentro de parámetros de legalidad e imparcialidad. Aunque no siempre se especifica en la legislación, los consejeros están conminados a emitir votos razonados y apegados al marco legal vigente.

En los casos donde corresponde a los Consejos la elección del presidente, se suma a las funciones la de formar la terna y votar por quién, dentro de los consejeros, ocupará la presidencia. En cuanto a particularidades, se observa que en el estado de Morelos se otorgan facultades a los consejeros para que soliciten sesiones extraordinarias; en Puebla y Coahuila se establece la obligación de velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, además en el segundo caso se suma a las obligaciones la de promover, supervisar y participar en los programas de formación cívica y capacitación electoral, así como orientar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en materia político-electoral.

Gráfico 3.1 Competencias de los Consejeros electorales



Fuente: Hernández (2009a)

En los 31 casos se observa que el Pleno del órgano electoral es quien más competencias tiene y quien está facultado para la toma de decisiones. En cuanto a individuos el secretario y el presidente son quienes concentran mayor número de atribuciones; siendo las del primero de orden administrativo. La acumulación de

funciones y responsabilidades del consejero presidente le otorgan control significativo sobre la administración, la información, los recursos económicos, así como los acuerdos con los partidos políticos; lo que en la mayoría de los casos contrasta con el poder de decisión del resto de los consejeros. En el caso de los secretarios, se observa que tienen más funciones, incluso que los presidentes, sin embargo son sólo nominales y de ejecución administrativa, sin que impliquen la toma de decisiones. (Gráfico 3.1).

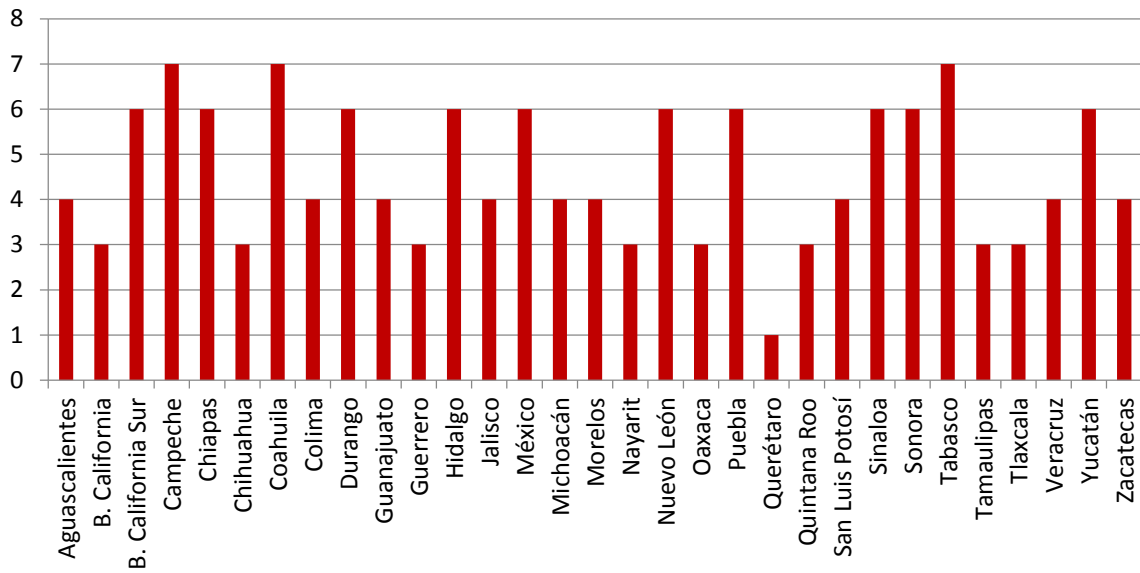
3.2.2.5 Duración en el cargo

El periodo por el cual son electos los consejeros se relaciona directamente con el grado de profesionalización de los institutos electorales, ya que si bien en los primeros años, la figura del consejero electoral se vinculó mayormente con la legitimidad, actualmente el desarrollo de los sistemas electorales y el incremento en la complejidad de los procesos exige el dominio de las funciones y conocimiento de los procedimientos por parte de los funcionarios involucrados. De esta manera, estados como Querétaro, en los que se elige a los consejeros por lapsos de un año (aunque se pueden reelegir hasta por siete ocasiones), alcanzan menor nivel de profesionalización que otros como Tabasco, Coahuila o Baja California Sur en donde se les nombra por periodos de siete años. (Gráfico 2.2).

Casi todos los estados contemplan la reelección de los consejeros y los presidentes consejeros, hecho que en la práctica también ha resultado benéfico al favorecer la especialización de los funcionarios.

Por otra parte y para garantizar la estabilidad de los órganos electorales la renovación del Pleno se realiza en forma escalonada, de manera que una parte de los consejeros, generalmente la tercera, se remplaza, mientras la otra se mantiene en funciones.

Gráfico 3.2 Lapso en años para el que se elige Consejeros electorales



Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos electorales.

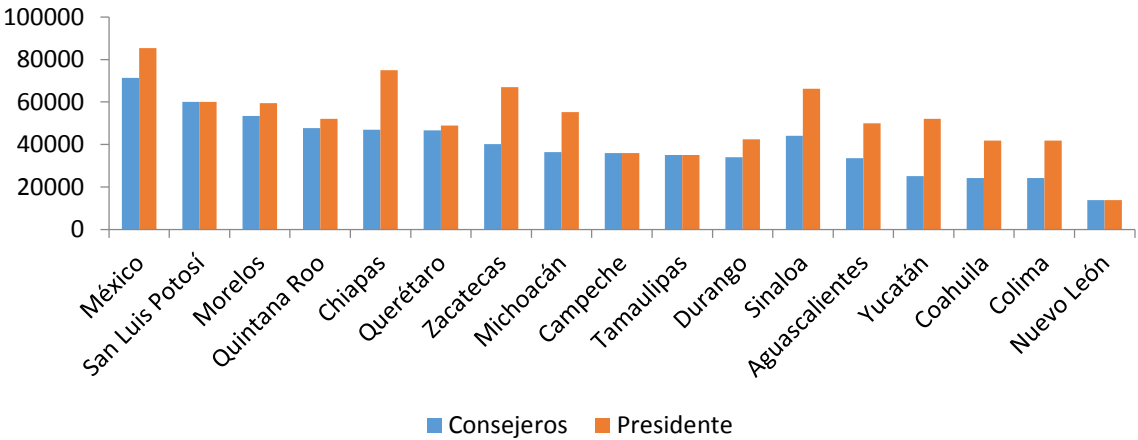
3.2.2.6 Remuneración de los consejeros electorales

En más de la mitad de los estados (17) se ofrece información clara sobre las percepciones de los Consejeros Electorales, hecho que en los últimos años se ha acelerado después de la implementación de la Ley de Transparencia, que obliga a las instituciones y organismos a hacer públicos estos datos. Sin embargo en los otros 14 estados no existe información precisa y en algunos casos se debe solicitar mediante oficios o a través de su página de internet. Pero no se obtiene respuesta, al menos durante los doce meses siguientes a la solicitud, lo que incluso se hace explícito en documentos publicados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

El tema de los salarios de los consejeros ha sido fundamental en las agendas de los estados, debido al impedimento explícito para que los consejeros realicen otro tipo de actividad remunerada durante el tiempo que dure su encargo. De lo que deriva la insistencia en los Congresos para establecer sueldos y prestaciones de buen nivel. En estados como México se reflejó en la asignación un salario de 85,372

pesos al Consejero presidente y 71, 345 al resto de consejeros, cantidad que contrasta con el sueldo que perciben los consejeros en Nuevo León, la cual ronda los 13,786 pesos.

Gráfico 3.3
Percepciones económicas de los Consejeros y Consejeros Presidentes ⁴³



Fuente Hernández (2009a)

La disparidad entre los salarios que reciben los consejeros es extrema. Si la analizamos en proporción de los salarios mínimos vigentes en enero de 2013, encontramos que mientras en Nuevo León se percibe en promedio 7.09 salarios mínimos, en el estado de México la percepción equivale a 36.72.

3.2.2.7 Controles

El ejercicio del presupuesto, el manejo del patrimonio propio y la facultad de los organismos electorales para asignar y fiscalizar los recursos de los partidos políticos, ha hecho necesario que se establezca constitucionalmente la figura de los

⁴³ Sólo se incluyen los datos de los estados que proporcionan oficialmente esta información.

órganos de control; en la mayoría de los casos (25) éste es interno y sólo en seis casos el órgano de control es externo.

En los casos donde el órgano de control es interno, la figura predominante es la de una contraloría general a quien se faculta para fiscalizar los ingresos y egresos del instituto, como sucede en 17 de los estados; en el resto se mantienen las facultades aunque con distinta nominación, como son los casos de Colima, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit y Sonora.

Cuadro 3.7 Órganos de control de los organismos electorales

Estado	Órgano de Control Interno
Aguascalientes	La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto... estará dotada de autonomía técnica y gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
B. California	La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto... estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
Campeche	La fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Electoral, estará a cargo de una Contraloría Interna , la cual contará con autonomía técnica y de gestión.
Coahuila	La Contraloría Interna es el órgano de control interno del Instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del mismo; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
Colima	Coordinación de fiscalización.
Chiapas	El Secretario Ejecutivo del Instituto controlará y supervisará la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto.
Chihuahua	La Coordinación de Administración, Prerrogativas y Financiamiento , establecer los mecanismos de control del ejercicio del presupuesto del Instituto.
Durango	El Instituto contará con una Contraloría General , la cual es el órgano de control interno del mismo, que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; cuyo titular será designado por el Congreso del Estado, el cual durará en su encargo seis años, sin que pueda ser ratificado.
Guanajuato	Contraloría del Instituto Electoral de Guanajuato. Tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del

	cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio instituto.
Guerrero	Contraloría interna.
Hidalgo	Las comisiones de vigilancia.
Jalisco	La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Electoral que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
México	Contraloría General , que ejercerá funciones de fiscalización de sus finanzas y recursos, así como de control interno para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores del Instituto y para imponer las sanciones disciplinarias contempladas en la ley. La Contraloría General estará a cargo de un titular denominado Contralor General.
Michoacán	Comisión de Administración y Prerrogativas. El Vocal de Administración y Prerrogativas establece los sistemas de ejercicio y control de presupuesto y realiza los informes que se soliciten.
Morelos	La Dirección de Administración y Financiamiento estará encargada de organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el instituto.
Nayarit*	Junta Estatal Ejecutiva.
Puebla	Contraloría Interna.
Quintana Roo	Contraloría Interna.
San Luis Potosí	Contraloría Interna.
Sonora	Órgano de Control Interno.
Tabasco	La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Estatal, el cual tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto Estatal.
Tamaulipas	Contraloría General, Órgano de Control interno.
Tlaxcala	La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Electoral de Tlaxcala que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión. El titular de la Contraloría tendrá un nivel jerárquico equivalente a un área técnica.
Veracruz	Contraloría General.
Yucatán	La Contraloría es el órgano de control interno del Instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del mismo; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
	Órgano de control externo

B. California Sur	El Instituto Estatal Electoral elaborará, administrará y ejercerá en forma autónoma su presupuesto de egresos que enviará por conducto del Ejecutivo al Congreso del Estado para su aprobación, incluyendo en éste el financiamiento público de los partidos políticos, y estará obligado a presentar su cuenta pública en los términos legales.
Nuevo León*	Órgano de Control.
Oaxaca	La Auditoría Superior del Estado de Oaxaca fiscalizará el manejo de los recursos destinados al Instituto Estatal Electoral.
Querétaro	El IEEQ enviará a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado , la cuenta pública en los términos que señala la ley de la materia, para su revisión y fiscalización.
Sinaloa	Presenta un Informe financiero anual al Congreso del Estado para los efectos legales que corresponda.
Zacatecas	La Legislatura del Estado , revisará y fiscalizará en apoyo con la Auditoría Superior del Estado los informes financieros que rinde el Instituto.

*Los estados señalados no cuentan con información al respecto en los códigos electorales, ni en la legislación secundaria.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales.

En los estados restantes, el órgano de control es externo y se encuentra señalado claramente en la legislación, como en el caso de Oaxaca, donde corresponde a la Auditoría Superior del estado la fiscalización el manejo de los recursos, o Querétaro, donde la Entidad Superior de Fiscalización del estado hace lo propio.

Mención aparte merecen los casos de Baja California Sur y de Nuevo León, ya que en el primero sólo se hace referencia a la obligación del instituto electoral de presentar la cuenta pública en tiempo y forma al Congreso del Estado, en tanto en Nuevo León se alude al órgano de control sin precisar más datos.

3.2.3 Autonomía financiera

Desde 1978 los partidos políticos son considerados en México como entidades de interés público y, desde su creación los organismos electorales estatales han sido encargados de regular el ejercicio financiero de los partidos. Sin

embargo, como hemos visto a lo largo de este capítulo, la importancia de los institutos rebasa el ámbito de administradores de los recursos de los partidos y los coloca como un elemento fundamental de la democracia representativa.

En este sentido, los recursos asignados a los organismos electorales son significativamente altos y representan una parte considerable de la cuenta pública en los estados. Dos hechos resaltan en lo que refiere al ejercicio presupuestal y comprueba una vez más la diferencia de diseños que caracteriza el caso mexicano. En primer término a quién corresponde la elaboración del presupuesto y en segundo la distribución que de éste se hace entre años electorales y no electorales.

En seis estados, el Consejero presidente está facultado para elaborar el presupuesto y enviarlo al Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de egresos que se presenta al Legislativo; en otros casos, corresponde al Secretario Ejecutivo, Coordinador Ejecutivo, Vocal de Administración y Prerrogativas o al Director General la elaboración del presupuesto. En suma, los estados donde se establece que es facultad de una sola persona la elaboración del presupuesto suman 17. En contraparte en 14 estados la legislación en la materia contempla que es un órgano colegiado el que analizará los proyectos de presupuestos y una vez concluidos los trabajos se presentará al consejero presidente, para que sea éste quien lo entregue al Ejecutivo.

El hecho que es inmutable es el referente a la aprobación, ya que en todos los casos el presupuesto de los órganos electorales se incluye en el proyecto de egresos que se discute y aprueba en el Congreso del estado.

Cuadro 3.8 Presupuesto de los organismos electorales

Estado	Quién elabora el presupuesto	Quién lo aprueba
Aguascalientes	Consejero Presidente	Congreso del Estado
B. California	La Dirección Ejecutiva de Administración, de la Dirección General del Instituto Estatal Electoral	Congreso del Estado
B. California Sur	Comisión de Administración y Logística	Congreso del Estado
Campeche	Dirección Ejecutiva de Administración y Prerrogativas	Congreso del Estado
Coahuila	La Dirección Ejecutiva de Administración y el Secretario	Congreso del Estado
Colima	Consejero Presidente	Congreso del Estado
Chiapas	Junta General Ejecutiva	Congreso del Estado
Chihuahua	Consejero Presidente	Congreso del Estado
Durango	El Secretario Ejecutivo elabora el anteproyecto de presupuesto y lo somete a la consideración del Presidente del Consejo Estatal	Congreso del Estado
Guanajuato	Consejo General	Congreso del Estado
Guerrero	La Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral	Congreso del Estado
Hidalgo	El Coordinador Ejecutivo de Administración y Servicio Profesional Electoral y el Presidente Consejero	Congreso del Estado
Jalisco	El Consejero Presidente	Congreso del Estado
México	La Dirección de Administración	Congreso del Estado
Michoacán	El Vocal de Administración y Prerrogativas	Congreso del Estado
Morelos	La Dirección de Administración y Financiamiento	Congreso del Estado
Nayarit	El Consejero Presidente	Congreso del Estado
Nuevo León	La Dirección de Administración	Congreso del Estado
Oaxaca	El Director General	Congreso del Estado
Puebla	La Dirección Administrativa	Congreso del Estado
Querétaro	El Director General del Instituto	Congreso del Estado
Quintana Roo	La Junta General del Instituto	Congreso del Estado
San Luis Potosí	El Secretario Ejecutivo del Consejo	Congreso del Estado
Sinaloa	El Presidente del Consejo	Congreso del Estado
Sonora	El Consejo estatal	Congreso del Estado
Tabasco	El Secretario Ejecutivo y Consejo Estatal	Congreso del Estado

Tamaulipas	El Secretario Ejecutivo y lo somete a aprobación del presidente del Consejo	Congreso del Estado
Tlaxcala	La Junta General Ejecutiva	Congreso del Estado
Veracruz	El Secretario Ejecutivo	Congreso del Estado
Yucatán	Director Ejecutivo de Administración y Prerrogativas	Congreso del Estado
Zacatecas	La Junta Ejecutiva del Instituto	Congreso del Estado

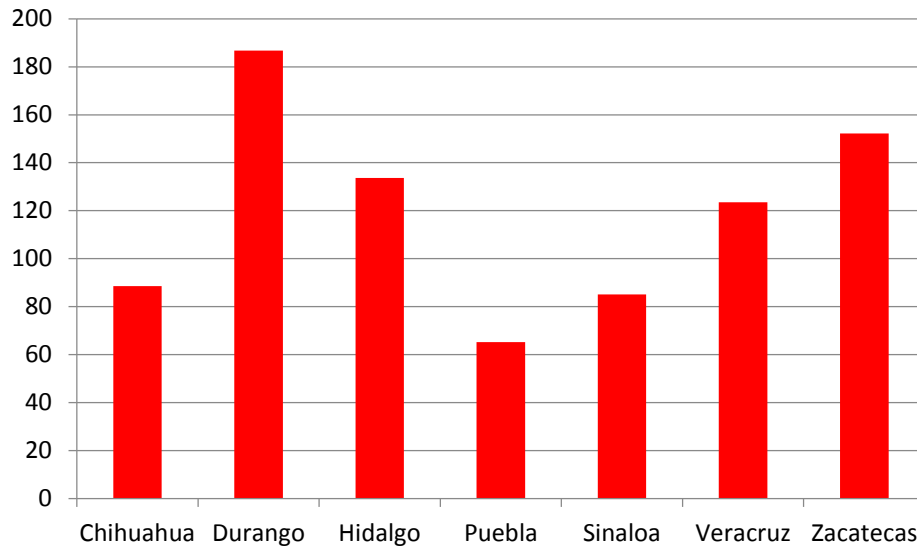
Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos electorales estatales.

En cuanto a la asignación del presupuesto existe un segundo punto que resalta por la diversidad de casos. Al igual que sucede con el financiamiento otorgado a los partidos, el cual se incrementa considerablemente durante los “años electorales”, los organismos reciben un presupuesto mayor cuando se realizan elecciones. En algunos casos como Aguascalientes, Colima, Tabasco y Tamaulipas, la variación es mínima, en otros se incrementa más de ocho veces como en el estado de México y Veracruz; en el resto, el promedio es de 400 por ciento de recursos adicionales.

Para el año 2013, en Veracruz, el Instituto Electoral obtuvo el mayor presupuesto de los estados: 658.3 millones de pesos, seguido de Puebla, con 255.7 millones de pesos y en tercer lugar Hidalgo, con 249 millones de pesos. En seguida están Chihuahua, con 221.5 millones, Durango, con 214 millones, Zacatecas, con 163.8 millones y Sinaloa, con 162.7 millones de pesos. El resto de los estados no había hecho público su presupuesto hasta el primer tercio del año.

El presupuesto asignado a los organismos electorales sigue siendo alto y varía en las 31 entidades. La diferencia en los montos asignados no es resultado del número de habitantes, o el tamaño de la lista nominal como se observa en el gráfico 3.4. Esta evidencia apunala la hipótesis de que los diseños institucionales son en gran medida producto de acuerdos entre la élite política, sin que exista un referente mínimo sobre el cual se establezcan lineamientos operativos. Así, observamos que en Durango por cada ciudadano inscrito en la lista nominal el instituto electoral del estado recibe 186.73 pesos al año y que en el otro extremo se encuentra Puebla, cuyo instituto recibe poco más de 65 pesos en el mismo periodo.

Gráfico 3.4 Relación Presupuesto/Lista nominal



Fuente: Elaboración propia

3.3 Desempeño y credibilidad de los organismos electorales

El papel desempeñado por los organismos electorales, a partir de la década de 1990, fue determinante en la consolidación de un nuevo sistema de partidos. Surgieron nuevos subsistemas estatales, donde la oposición se mostraba como alternativa viable en el gobierno municipal y estatal, antes de que dicha alternancia fuera factible a nivel federal. Este elemento, ausente por casi sesenta años, sumado a la diversidad regional en los enclaves autoritarios, las élites políticas y las prácticas corporativistas⁴⁴ fue determinante en la diversificación del panorama político-electoral en las 31 entidades federativas. En el mismo tenor el desempeño y credibilidad de los organismos electorales también ha mostrado distintos avances.

⁴⁴ El corporativismo mexicano ha sido definido por Philippe C. Schmitter (Ocampo 1992: 46) como “un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un exclusivo monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.”

El mayor avance en las últimas dos décadas ha sido consolidar el reconocimiento del Instituto Electoral Federal, ya que desde el año 2003 el 78 por ciento de los mexicanos ubicaba al IFE como la institución encargada de organizar los procesos electorales⁴⁵. A nivel local, no siempre está clara la delimitación de ámbitos y en los estados un alto porcentaje de la población desconoce si en las elecciones locales existe una autoridad local en la materia.

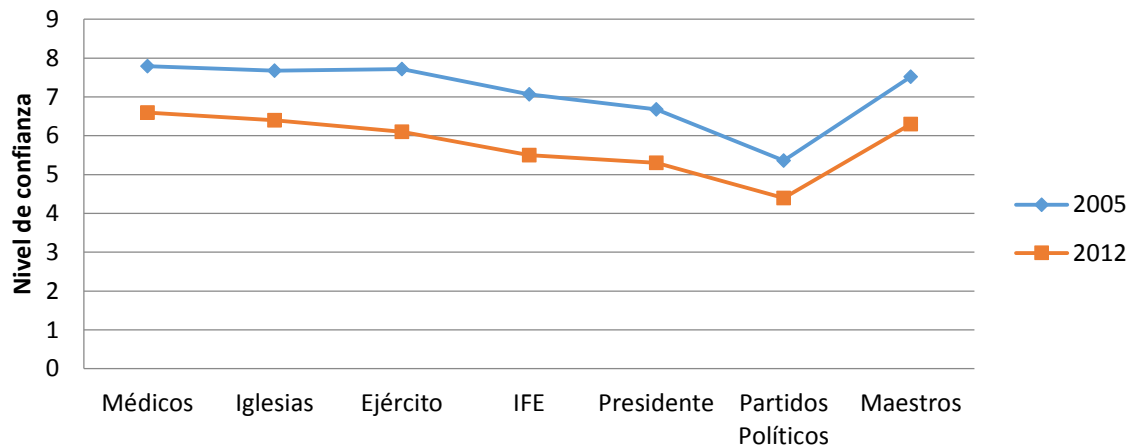
La primera década de los organismos electorales, conformados por ciudadanos, arrojó altos niveles de credibilidad. En 2003 se consideraba al IFE la cuarta institución más confiable del país, después de la iglesia, los médicos y el ejército, en tanto los partidos políticos ocupaban la última posición.⁴⁶ A nivel estatal, las entidades donde la gente confía mayormente en sus instituciones son Tamaulipas y Sinaloa; con un nivel medio de confianza se encuentran Hidalgo, Durango y Zacatecas y con un nivel bajo están Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chihuahua y Aguascalientes. En todos los casos se encuentran por debajo de la confianza que hay para la iglesia y el ejército.

En un análisis diacrónico del nivel de confianza en las instituciones se observa un descenso generalizado en los valores, siendo los organismos electorales de los que más puntos pierden. En 2005, los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) indicaban que en una escala de 0 al 10, el IFE obtenía un 7.07 de credibilidad y la cifra se redujo a 5.5 en 2012. (Gráfico 3.5)

⁴⁵ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. INEGI. 2003

⁴⁶ El IFE en la opinión pública. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados.

**Gráfico 3.5 Nivel de confianza en las instituciones
2005 - 2012***



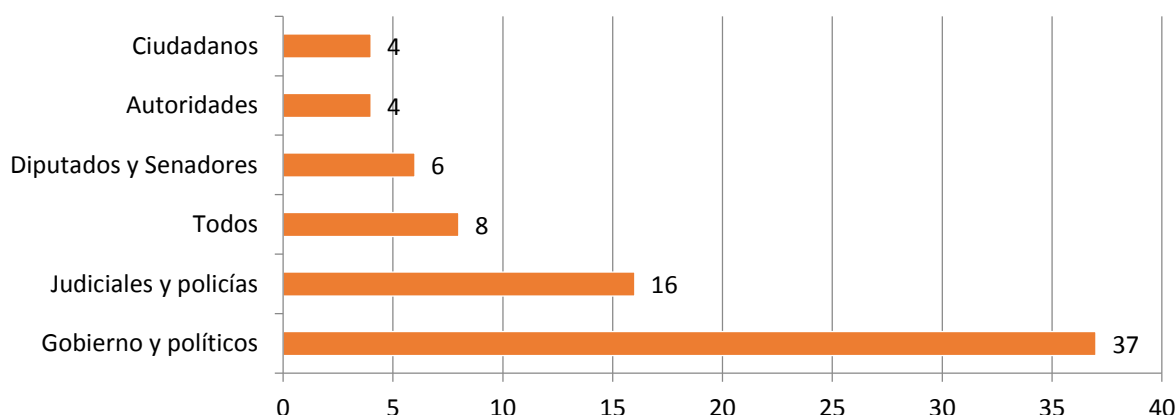
*Pregunta: En una escala del 0 al 10, donde 0 es nada y 10 absolutamente. ¿Cuánto confía en las siguientes instituciones políticas, civiles y religiosas?
ENCUP 2005 y 2012

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. 2003

El proceso electoral presidencial de 2006 resultó una prueba difícil para el IFE y el TEPJF, quedando demostrado que las funciones restrictivas de “administrar” elecciones y de garantizar la “legalidad” de los comicios, respectivamente, no bastaban para consolidar el proceso democrático en México. (Ackerman, 2009, p. 238). La desconfianza en los procesos electorales y las instituciones encargadas de validarlos se situó nuevamente en los índices de 1990. Y es que si bien no se puso en duda la efectividad del voto, si se considera que las leyes en las que se basan los procesos electorales favorecen a unos y son frecuentemente manipuladas. Un dato que apuntala esta afirmación se encuentra en el documento publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la H. Cámara de Diputados, en donde se anota que el 37 por ciento de los mexicanos considera que quienes más violan las leyes en México son el gobierno y los políticos.⁴⁷

⁴⁷ Indicadores de Gobernabilidad y Democracia en México. CESOP.
www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm

Gráfico 3.6 ¿Quién o quiénes violan más las leyes?



Fuente: Indicadores de Gobernabilidad y Democracia en México. CESOP. www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm

A partir del proceso electoral de 2006, los organismos electorales fueron asociados con actitudes pasivas y parciales ante las violaciones a la ley cometidas por actores políticos durante distintos procesos. Particularmente, las críticas se enfocaron en el papel protagónico que jugaron los medios de comunicación en la elección presidencial de 2006, a través de la propaganda negativa; como consecuencia un año más tarde se realizaron reformas al sistema electoral, tendientes a implementar un nuevo modelo de comunicación política, con nuevas reglas. Mediante reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prohíbe expresamente a cualquier actor no político “...contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de los partidos políticos o de los candidatos a cargos de elección popular”. En el mismo proceso se creó la Contraloría General, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados y la Unidad de Fiscalización, órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

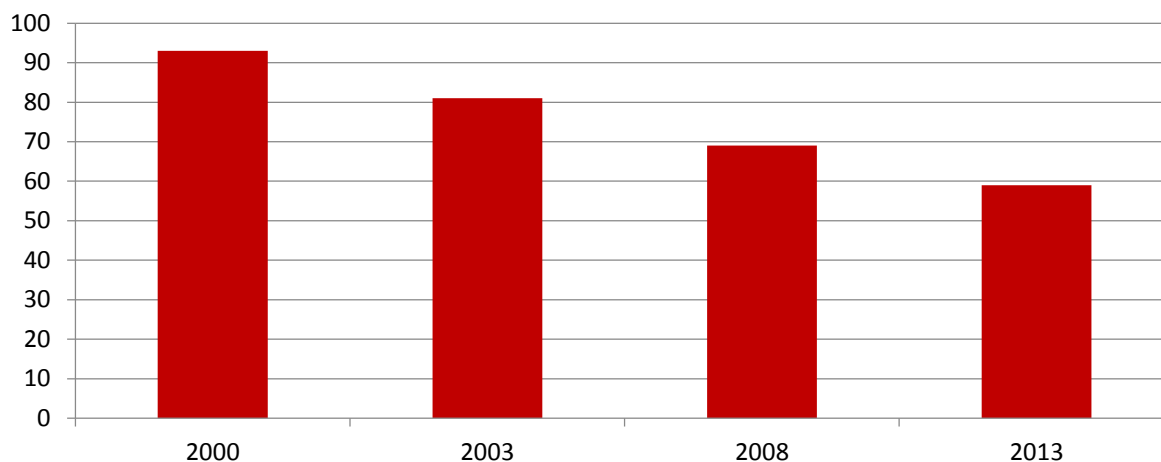
Sin embargo, estas modificaciones no han logrado contrarrestar los bajos índices de confianza en el IFE, hoy INE, como lo ilustran las tendencias predominantes en los estudios de opinión recopilados por el CESOP (Gráfico 3.7). La imparcialidad ha sido uno de los puntos más cuestionados de los organismos

electorales, ya que es frecuente que las decisiones adoptadas por estos no estén precedidas por investigaciones profundas y análisis teóricos e históricos responsables. Ello ha dado lugar a que frecuentemente se asuman posiciones distintas ante hechos similares, lo que se asocia con una marcada parcialidad de las instituciones que deberían, en esencia, garantizar lo contrario. Al respecto Ackerman (2009, p. 243) ha señalado que los organismos electorales suelen decidir primero con respecto al sentido de la resolución final y posteriormente buscan los argumentos e información empírica que les permitan sustentar la decisión tomada con anterioridad.

Esta evidencia empírica se corresponde con la afirmación de Foucault en el sentido de que si bien los sistemas jurídicos califican a los sujetos de derecho según normas universales, las disciplinas caracterizan, clasifican, especializan; distribuyen a lo largo de una escala, reparten en torno a una norma, jerarquizan a los individuos entre sí y, en el límite, descalifican e invalidan. En este sentido, las disciplinas han sido, en la genealogía de la sociedad moderna y con la dominación de clase que le es inherente, la contrapartida política de las normas jurídicas según las cuales se redistribuye el poder (2009, pp. 256, 257).

Tras al desempeño del IFE en las elecciones presidenciales del 2006, los organismos electorales han sido cuestionados, primero por la inequidad permitida en el acceso de los distintos partidos a los medios de comunicación y, después de 2012 por el uso de programas públicos para la compra y coacción del voto; un tema que, aunque formalmente debatido en los organismos electorales, no ha tenido sanciones con el peso suficiente para desincentivar las prácticas electorales al margen de la ley.

Gráfico 3.7 Nivel de confianza en el IFE*

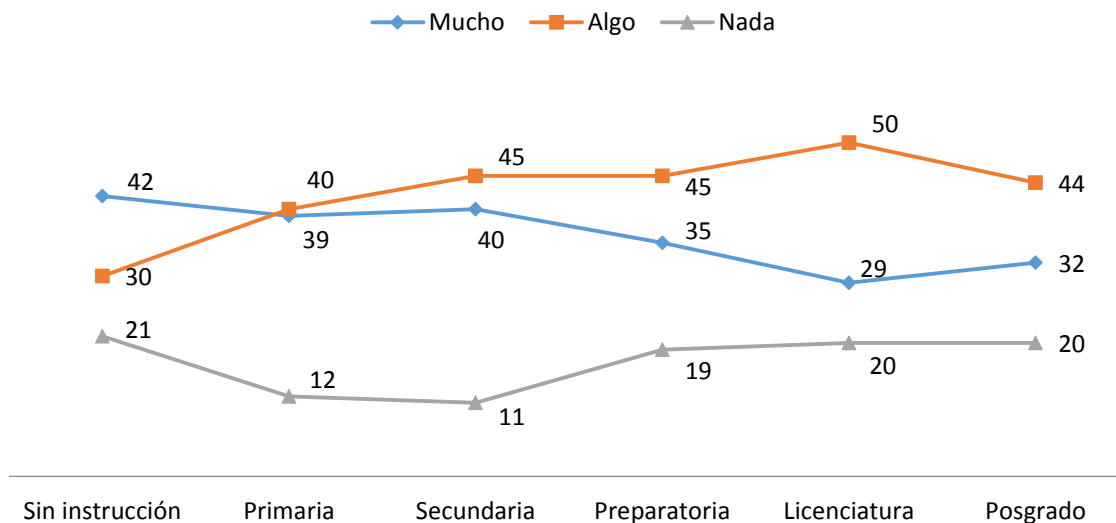


*Porcentaje de encuestados que respondieron Regular o mucha a la pregunta: ¿Qué tanta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?

Fuente: Tendencias predominantes en estudios de opinión. CESOP. H. Cámara de Diputados. 2003.

Finalmente, en lo que refiere a la credibilidad de los organismos electorales, es importante mencionar la correlación existente entre el nivel de estudios y la desconfianza en el desempeño de aquéllos (Gráfico 3.8). A mayor grado de estudios es menor el porcentaje de los mexicanos entrevistados que manifiesta confiar en el IFE. Estos datos muestran que a medida que los ciudadanos cuentan con la preparación suficiente para observar de manera crítica las transmisiones de los medios de comunicación y tienen herramientas para confrontar las declaraciones de los consejeros electorales con situaciones concretas, descende la confianza en las instituciones y se incrementa el escepticismo.

Gráfico 3.8 Nivel de confianza en el IFE
-Por nivel de estudios-



Fuente: El IFE en la opinión pública. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. 2003.

3.4 La autoridad a través de los institutos electorales

En términos generales, haciendo un análisis de los organismos electorales se observa que en la medida en que éstos han incrementado su independencia y nivel de profesionalización se han convertido en un instrumento eficaz en términos administrativos. Sin embargo, las constantes reformas a la legislación y los fallos cuestionables que desde esta instancia se han emitido generan una endeble confianza de los ciudadanos y de los actores políticos en los institutos. De esta confianza depende en gran medida la aceptación y respeto a las reglas de competencia y los resultados electorales.

La transformación que inició a principios de la década de 1990 y que tuvo como característica principal la exclusión del gobierno en la organización y calificación de los comicios, constituyó la base para que se experimentara la

denominada “incertidumbre democrática” (Przeworski 1995)⁴⁸, ya que por primera ocasión no se conocía de antemano que el PRI resultaría ganador; consecuentemente, la correlación de fuerzas político-electorales se fue reflejando en los resultados electorales.

Si atendemos a los presupuestos básicos del neoinstitucionalismo, que consideran que el proceso de cambio en las instituciones es creciente y paulatino, en tanto se requiere que las normas y leyes influyan permanentemente en el comportamiento de los ciudadanos, (March y Olsen, 1997) podríamos considerar que los resultados –administrativos- en poco más de dos décadas son satisfactorios. Pero, bajo esta concepción, en el proceso evolutivo se mantienen, o en algunos casos se retoman, acciones como la compra y coacción del voto, la inequidad en el acceso a medios masivos de comunicación, el uso de recursos de procedencia ilícita y el excesivo gasto durante las campañas, rebasando los topes establecidos; así como la injerencia de los titulares del Poder Ejecutivo en los estados en la designación de los consejeros electorales; lo que nos lleva a cuestionar qué tanto se cumplen los presupuestos señalados por Przeworski (1995) sobre la necesaria existencia de un Estado de derecho que genere certidumbre entre los actores políticos y que cuente con reglas claras de competencia política, pesos y contrapesos entre los poderes de gobierno, haciendo valer los derechos de sus minorías y garantizando la protección eficaz de los derechos de propiedad.

Por otra parte, usando la terminología de Foucault (2009) los organismos electorales se han convertido en una máquina de crear y de sostener la relación de poder, independiente de aquel que lo ejerce, una máquina que garantiza la asimetría, el desequilibrio y la diferencia, por ello no se observan diferencias notorias en los estados gobernados por partidos distintos, ya que en todos los casos los integrantes de la élite política y quienes detentan el poder conservan los mismos intereses de clase.

⁴⁸ De acuerdo a Adam Przeworski, la democracia es la institucionalización de la incertidumbre sobre los ganadores de las contiendas electorales, con base en un conjunto cierto de reglas claras, universales, transparentes y predecibles.

Así, la autoridad con el objetivo de asegurar el efecto de una imposición cultural arbitraria utiliza medidas disciplinarias que permiten premiar la lealtad al sistema y sancionar las oposiciones, en algo similar a lo que el expresidente mexicano Benito Juárez afirmara: “A mis amigos justicia y gracia; a mis enemigos la ley a secas.”

CAPÍTULO 4

3. ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ESTATALES: COMPONENTES

BÁSICOS

En este capítulo se analiza la composición de los sistemas electorales en las entidades, en tanto su diseño constituye en sí mismo una imposición arbitraria por parte del poder. Sus efectos, en tanto acción pedagógica, están destinados a reproducir la arbitrariedad cultural de las clases dominantes, de sus intereses objetivos materiales y simbólicos; a reproducir las relaciones de fuerza que fundamentan su poder de imposición arbitrario, a cumplir la función de reproducción social (Bourdieu y Passeron, 2009, p. 50).

Las acciones pedagógicas tienden a reproducir el sistema de arbitrariedades culturales característico de cada formación social, contribuyendo de esta forma a la reproducción de las relaciones de fuerza que colocan a esta arbitrariedad cultural en posición dominante. En este sentido, los sistemas electorales, a través de los cinco componentes básicos que se analizarán, constituyen mecanismos determinantes por los que se asegura la reproducción social, entendida como la reproducción de la estructura de las relaciones de fuerza entre las clases.

La desigualdad, producto de la instauración de estrategias por parte de la clase dominante para mantener el poder, se refleja en el papel subordinado que los sistemas electorales otorgan al ciudadano, en la construcción de una autoridad electoral a través de la cual se inculca la arbitrariedad cultural y, en la elaboración de reglamentos que garantizan amplio margen de maniobra para que las clases políticas en el poder mantengan la posibilidad de excluir a los antagónicos.

Como se analizó en el segundo apartado fue hacia principios de la década de 1990 cuando se incrementaron las diferencias entre los sistemas electorales en los estados. De mayor o menor envergadura las reformas realizadas desde finales

de la década inmediata anterior y durante los años siguientes no sólo modificaron los sistemas electorales estatales, sino que también impactaron la configuración de los sistemas estatales de partidos, favoreciendo la consolidación del bipartidismo y el incremento en la competencia electoral.

Bajo las nuevas condiciones de alternancia se reformaron distritos electorales, umbrales legales y formas de candidaturas, por citar algunos de los componentes básicos del sistema electoral que más se han modificado durante los últimos lustros. De la misma manera, se delineó la naturaleza y el nuevo funcionamiento de los institutos electorales, como se ha descrito en el capítulo precedente.

4.1 Antecedentes

La posibilidad de que cada estado cuente con un sistema electoral propio se fundamenta legalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.⁴⁹ A nivel federal y estatal el Supremo Poder se divide en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁵⁰ y como mecanismo para la renovación de los dos primeros se establece la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas.⁵¹

El Poder Ejecutivo federal se deposita en el Presidente, el de las entidades federativas en de cada uno de los 31 gobernadores y, en el caso del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno, que son electos para cubrir periodos de seis años.

⁴⁹ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁵⁰ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁵¹ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades tiene carácter unicameral, el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Los legisladores locales son electos para cubrir periodos de tres años.

La organización de las elecciones es una función que corresponde al Estado mexicano y para su ejecución se han dividido las gestiones electorales en dos instituciones. Las atribuciones administrativas, como preparar, organizar y conducir las elecciones; y las jurisdiccionales, resolver controversias y aplicar la justicia electoral.

En el ámbito federal, las atribuciones administrativas le corresponden al Instituto Federal Electoral (IFE) y las jurisdiccionales al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, a diferencia del IFE, tiene facultad para resolver en última instancia controversias electorales de carácter local. En el ámbito estatal la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones es responsabilidad de los organismos electorales locales y las atribuciones jurisdiccionales corresponden, en algunos casos a los Tribunales Estatales Electorales y en otros a las salas electorales del Tribunal Superior de Justicia del respectivo estado.

La estructura legal e institucional ha dado lugar a que en México las 31 entidades federativas cuenten con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral, ya que la Constitución Política sólo establece algunos principios generales a los que deberán apegarse las legislaciones estatales: la elección directa de los miembros del ayuntamiento, la no reelección inmediata de los mismos y la incorporación del principio de representación proporcional (RP) en la conformación de los Congresos locales y Ayuntamientos.⁵²

Las entidades tienen la libertad para determinar la fórmula electoral, fijando los umbrales electorales y los mecanismos para la repartición de cargos de RP, así

⁵² Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

como para regular la vida interna de los partidos y establecer el financiamiento estatal, entre otras decisiones fundamentales.

El respeto a la autonomía de las entidades federativas en ciertos aspectos políticos y administrativos cobró importancia en materia electoral a partir de la reforma político – electoral de 1977, que introdujo en México el sistema mixto y que, con la finalidad de garantizar la representación de todas las fuerzas políticas, estableció que los estados con más de 300,000 habitantes estaban obligados a implementar la RP en sus Congresos. En 1983 se extendió a todos los estados y a la conformación de los ayuntamientos. La proporción entre diputados uninominales y plurinominales se dejó a decisión de las legislaturas locales, lo que incrementó el interés de las élites locales en modificar las reglas electorales.

El incremento de gobiernos opositores, a partir de la década de 1990, fue motivando que las legislaciones electorales reflejaran en mayor grado la dinámica política regional, así como los intereses de los nuevos partidos dominantes. Los sistemas electorales estatales se fueron diversificando cada vez más; sin embargo, aunque el PRI ya no era la única vía de acceder al poder, el cambio de filiación partidista de algunos ejecutivos estatales no significó necesariamente una apertura política, ni leyes que favorecieran la equidad en la competencia electoral.

Entre las particularidades de cada legislación electoral destacan por su impacto en el sistema político la delimitación de los distritos electorales, las fórmulas de asignación de curules por el principio de RP, los umbrales mínimos, los tipos de candidaturas y el tamaño y composición de los congresos.

4.2 Componentes de los sistemas electorales estatales

4.2.1 Delimitación de los distritos electorales estatales

En México, el término de distritos electorales aparece por primera vez en la *Ley Orgánica Electoral de 1857*, en la que se estableció que las autoridades locales

serían las encargadas de la división territorial, creando un distrito por cada 40,000 habitantes. Esta nueva organización distrital se inscribe en el proceso de reforma del entonces presidente de la República, Benito Juárez, que perseguía la secularización del país y la modernización administrativa, ya que la organización del Estado mostraba rezagos evidentes y en aspectos decisivos era administrado por un clero influyente en la vida nacional.

La *Ley Orgánica Electoral* tenía como objetivo permitir al Gobierno el control sobre los procesos electorales, para lo cual otorgaba a gobernadores y jefes políticos la capacidad de fijar las demarcaciones distritales, elaborar el padrón, instalar casillas y validar los procesos electorales. Los distritos a los que hace referencia la legislación de 1857 son federales, porque en la Constitución del mismo año prácticamente no se prevén facultades a los Estados y Municipios para elegir a sus autoridades locales.

Seis décadas después, en la Constitución de 1917, se fijaron algunas directrices en torno a los procesos electorales a nivel municipal. El artículo 115 establece que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política administrativa, el municipio libre, que será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.” Y en lo referente a la conformación de Congresos locales queda estipulado que “el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno.”

Durante las primeras décadas postrevolucionarias los gobiernos estatales conservaron la capacidad de fijar las demarcaciones distritales y elaborar el padrón a nivel federal y estatal, además de organizar los procesos electorales. A partir de 1946 la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales nacionales quedó bajo la responsabilidad del gobierno federal, manteniendo las competencias estatales para los procesos de elección locales.

La frecuencia con la que se revisa la delimitación distrital es otro factor importante, pues mientras en algunos estados, como Zacatecas, se contempla el análisis de la conformación de los distritos antes de cada proceso electoral, en la mayoría de las entidades no se estipula nada al respecto, por lo que recae en el Congreso la decisión de efectuar o no revisiones periódicas de los distritos.

Algunos estudios empíricos que abordan los efectos de sobre/sub representación producto de la demarcación distrital en México (Medina, 1978; Lujambio, 1987 y Reynoso, 2004) están enfocados en el ámbito federal; por este motivo fundamentalmente, después de la revisión del año 2000 y una vez establecido en la ley electoral federal que cada 10 años y posteriormente al censo de población se revisaría la estructura de los distritos, se consideró solucionado el problema. Pese a ello, a nivel estatal es frecuente la sobrerrepresentación de los distritos rurales, o la división de las zonas urbanas en distritos donde se les combina con zonas de perfil rural, lo que es posible ya que no existe un criterio específico de diseño, pudiendo ser demoorientado o terraorientado.

Además de los criterios referidos, para la delimitación de los distritos federales se han tomado en cuenta la pertenencia de cada distrito a una sola entidad federativa, la equidad poblacional, la existencia de población indígena y la continuidad geográfica. Por ejemplo, en 2005, atendiendo a los movimientos de la población se disminuyeron los distritos correspondientes al Distrito Federal y se aumentaron en el Estado de México. En contraparte, las entidades con menos distritos electorales son Colima, Campeche y Baja California Sur, cada una con dos distritos.

La importancia del diseño distrital resalta al ser uno de los elementos con mayor influencia sobre los sistemas electorales (Nohlen, 1998, p. 53). La distribución de las circunscripciones electorales permite, previo al ejercicio del voto, incidir en la organización de los grupos estructurados de electores, potencializando o disminuyendo la efectividad de su voto. En el caso mexicano se puede utilizar discrecionalmente uno de los siguientes elementos a la hora de establecer los límites de los distritos:

- a) Igualdad o equivalencia de población;
- b) Respetando límites o barreras naturales;
- c) Densidad de población de los distritos;
- d) Límites jurisdiccionales locales;
- e) Comunidades culturales o de interés; y
- f) Otros⁵³.

Teóricamente la delimitación de los distritos locales en México responde a un criterio demoorientado (Reynoso, 2004b), aunque también se establece la necesidad de contemplar la proximidad geográfica y las afinidades socio económicas al establecer los límites distritales. Este abanico de posibilidades ha dado como resultado que los Congresos locales puedan adoptar discrecionalmente el criterio que más convenga a sus intereses, lo que en muchos casos ha derivado en sobre/sub representación distrital.

En el caso de los distritos uninominales la sobrerrepresentación se produce cuando unos de los distritos no tiene la misma población que otro, esto es que a una porción de representación (una curul) no se le asigna la misma porción de electores. Cuando esta sobrerrepresentación favorece a algún partido se utiliza coloquialmente el término de *gerrymandering*.

La sobrerrepresentación no es la única estrategia para beneficiar a un partido. Existen además, diversas políticas de diseño de distritos electorales que pueden propiciar la ventaja de un determinado instituto político, en detrimento de otros:

a) concentración activa.- cuando el electorado de un grupo se encuentra disperso y se trazan los límites de manera que el grupo se concentre en un solo distrito;

⁵³ Por ejemplo en el Estado de México se considera como primer criterio para establecer los límites distritales la compacidad, entendida como “la situación en la que el perímetro de los distritos adquiriera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular”. Asimismo se contempla la existencia de vías de comunicación que permitan el traslado dentro de los límites distritales. Artículo 17 del Código Electoral del Estado de México (2011).

b) dispersión reductiva.- cuando por el contrario, se busca dispersar a un grupo social en varios distritos;

c) concentración reductiva.- consiste en reducir a una mayoría ganadora de varios distritos a uno sólo, de manera que obtenga sólo un representante;

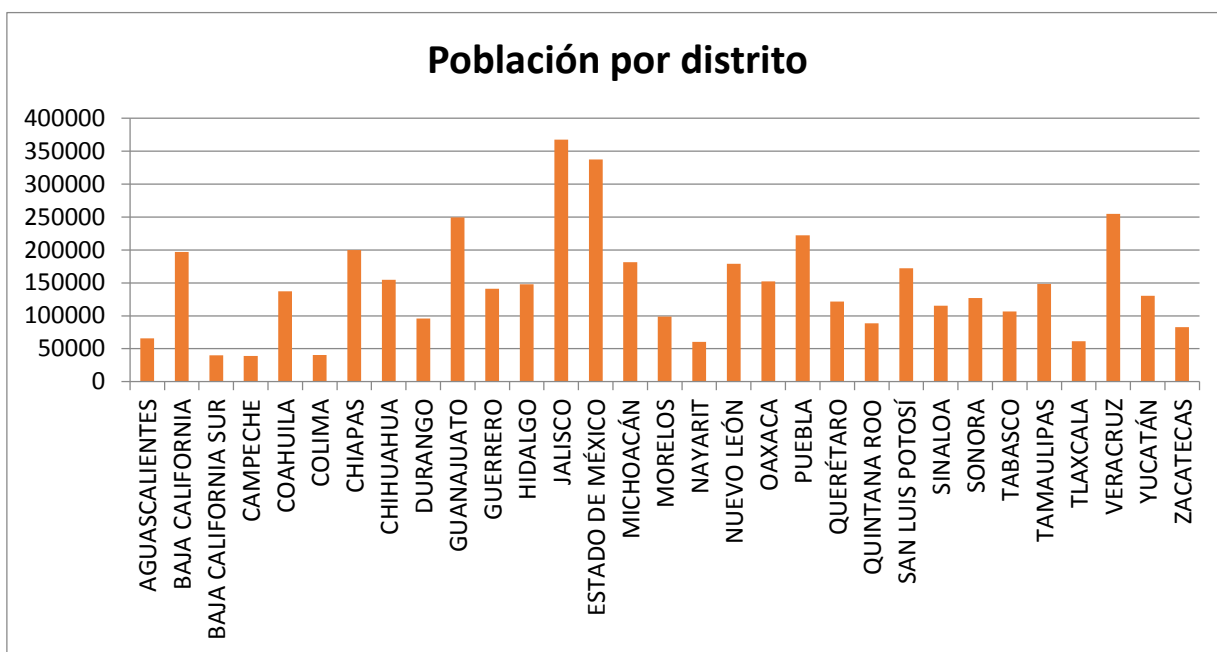
d) dispersión activa.- cuando por el contrario, si existe una mayoría clara en un distrito electoral podría convertirse ese distrito en varios, con lo cual aumentaría la representación. (Reynoso, 2004b, p. 82-84).

En el caso de los distritos locales en cada estado se observan diferentes criterios para fijar los límites. En un agregado nacional, destaca la diferencia entre el número de distritos, en relación con la población de cada entidad. Así, mientras en Baja California Sur se ha creado un distrito electoral por cada 39,814 habitantes, en Jalisco existe una población de 367,534 por cada uno de sus 20 distritos, Puebla con 222,30, el estado de México con 337,241 y en contraparte se encuentran estados como Colima con 40,659; o Campeche con 39,163 habitantes. (Gráfico 4.1).

En promedio, si se partiera de un concepto homogeneizador a nivel nacional, cada uno de los 651 distritos locales⁵⁴ debería tener una población de 145,719 habitantes. Bajo esta lógica, Hidalgo, Tamaulipas y Guerrero son los estados que más se acercan a la media nacional y nueve entidades se encuentran fuera del rango de la desviación estándar, cinco por debajo y cuatro por encima. (Tabla 4.1).

⁵⁴ No se incluyen los distritos locales del Distrito Federal

Gráfico 4.1 Media de población por distrito local



Fuente: Elaboración propia con datos Censo de población INEGI 2010, Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

Tabla 4.1 Población promedio por distrito electoral local*

Estado	Población promedio por distrito	Distritos
Aguascalientes	65,833	18
Baja California	197,192	16
Baja California Sur	39,814	16
Campeche	39,163	21
Coahuila	137,419	20
Colima	40,659	16
Chiapas	199,857	24
Chihuahua	154,839	22
Durango	96,054	17
Guanajuato	249,380	22
Guerrero	141,198	24

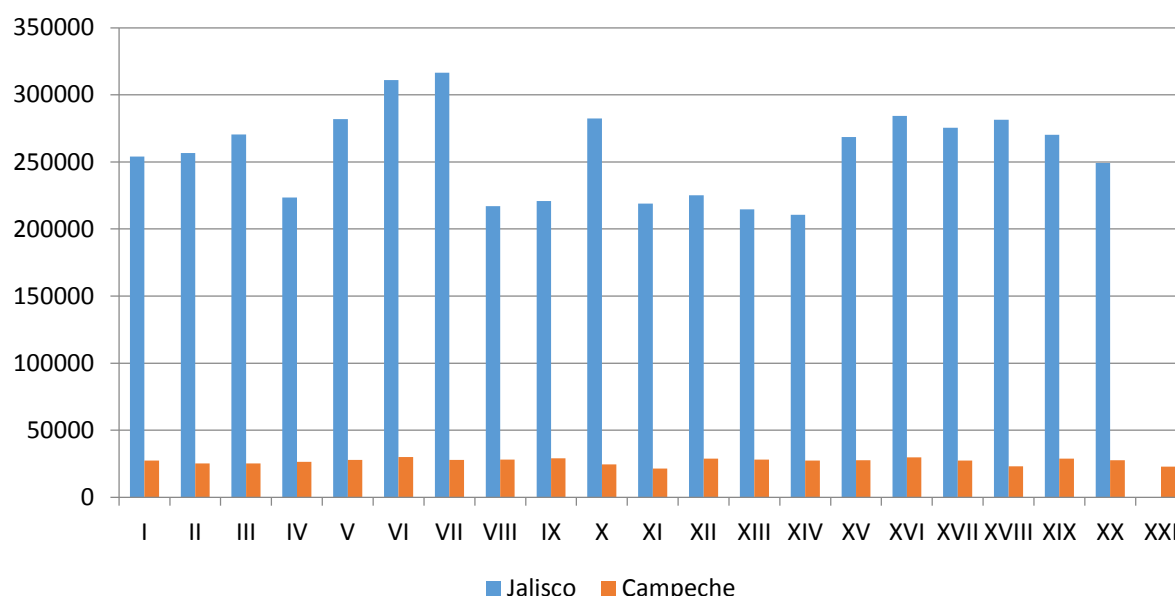
Hidalgo	148,056	18
Jalisco	367,534	20
México	337,241	45
Michoacán	181,293	24
Morelos	98,734	18
Nayarit	60,276	18
Nuevo León	178,979	26
Oaxaca	152,078	25
Puebla	222,301	26
Querétaro	121,862	15
Quintana Roo	88,371	15
San Luis Potosí	172,367	15
Sinaloa	115,323	24
Sonora	126,784	21
Tabasco	106,600	21
Tamaulipas	148,570	22
Tlaxcala	61,575	19
Veracruz	254,773	30
Yucatán	130,371	15
Zacatecas	82,814	18
Media		145,716
Desviación estándar		80,246

*En azul los estados que se encuentran por debajo del rango de la desviación estándar y en naranja los que se encuentran por encima.

Fuente: Elaboración propia con datos Censo de población 2005, INEGI. Instituto Federal Electoral. Congresos locales. Instituto Estatal Electoral de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz. Instituto Electoral de: Colima, México, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, Coahuila y Tabasco. Consejo Estatal Electoral de Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y de Baja California Sur.

En un análisis detallado de los distritos electorales de los estados con menor y mayor promedio de habitantes por distrito: Campeche y Jalisco, respectivamente, se observa que los habitantes de un distrito en Jalisco equivalen a diez de Campeche, donde incluso existe un distrito más (Gráfico 4.2). En ambos casos la mayoría de los distritos se encuentran dentro del rango de la desviación estándar, mostrando un diseño basado en criterios demoorientados.

Gráfico 4.2 Lista nominal por distrito en los estados de Campeche y Jalisco

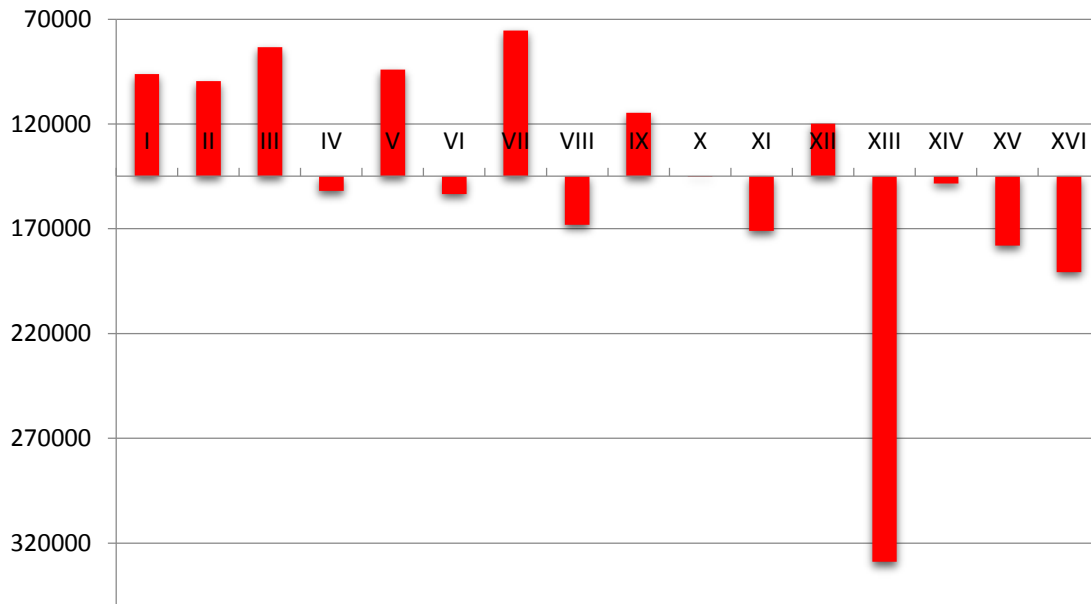


Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco en el proceso electoral de 2009 y del Instituto Electoral del estado de Campeche en el proceso electoral de 2012.

Tomando como referencia otros dos casos: Baja California y Tamaulipas⁵⁵, por citar dos ejemplos de estados que se encuentran dentro de la media nacional, se observa en alguna medida desproporción distrital, en mayor grado en el estado de Baja California (Gráfico 4.3) que concentra en su distrito XIII, correspondiente a Tijuana, el 14.18 por ciento de su padrón electoral; en tanto el distrito VII, ubicado en Tecate, sólo representa el 3.25 por ciento. En el caso de Tijuana la población es urbana en gran medida, lo que contrasta con el perfil de los habitantes de Tecate. En los otros 14 distritos la diferencia es menor, aunque tres distritos muestran valores fuera del rango de la desviación estándar.

⁵⁵ La información disponible en cada uno de los Institutos electorales varía en cuanto a los indicadores para realizar la distribución de los distritos, en Tamaulipas se utiliza el dato de población; en Baja California se hace referencia al padrón electoral y a la lista nominal.

Gráfico 4.3 Padrón electoral por distrito local en Baja California

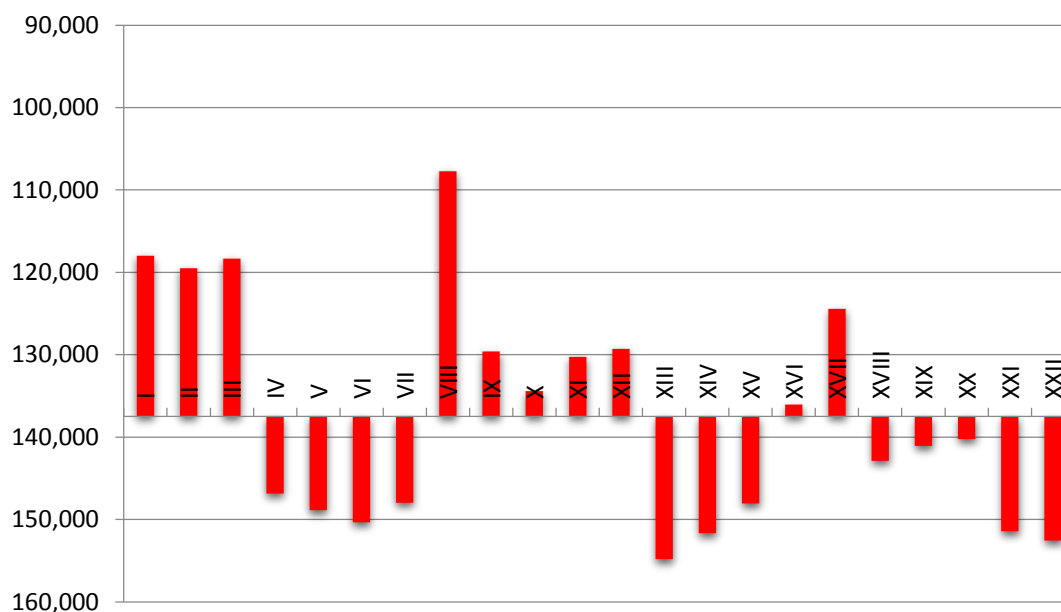


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

En el caso de Baja California, la desproporcionalidad distrital se justifica recurriendo a los argumentos de cercanía física y/o afinidades culturales. En Tamaulipas se alude al criterio de igualdad de voto (Dahl, 1989, p. 14), para explicar que en algunos casos se dividan las zonas urbanas en 2 o más distritos que comprenden una parte de la ciudad y se complementan con la población rural de los alrededores.

En Tamaulipas (Gráfico 4.4) donde se modificó la delimitación distrital en 2008, se observa que 14 de los 22 distritos se encuentran dentro del rango de la desviación estándar; de los 8 restantes, en el distrito VIII existe una mayor sobrerrepresentación, ya que allí se concentra el 3.56 por ciento de la población estatal; en el otro extremo se ubica el XIII en donde habita el 5.12 por ciento de la población. Sin embargo existen otros elementos significativos del diseño distrital que inciden en los resultados electorales.

Gráfico 4.4 Población por distrito local en Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas.

El impacto del diseño distrital en Tamaulipas en la conformación del Poder Legislativo se ilustra ampliamente con las elecciones del 7 de julio de 2013⁵⁶. En el proceso para renovar el Congreso local, el Partido Acción Nacional obtuvo 417,530 votos y el Partido Revolucionario Institucional 412, 676 de una votación estatal válida de 1'183,160. Con estos resultados, el PAN obtuvo el triunfo en 6 distritos uninominales, en tanto el PRI colocó a 16 candidatos como diputados locales electos mediante el principio de mayoría relativa. Estas cifras eran anteriores al reparto de los espacios designados al principio de representación proporcional, donde también participó el PRI.

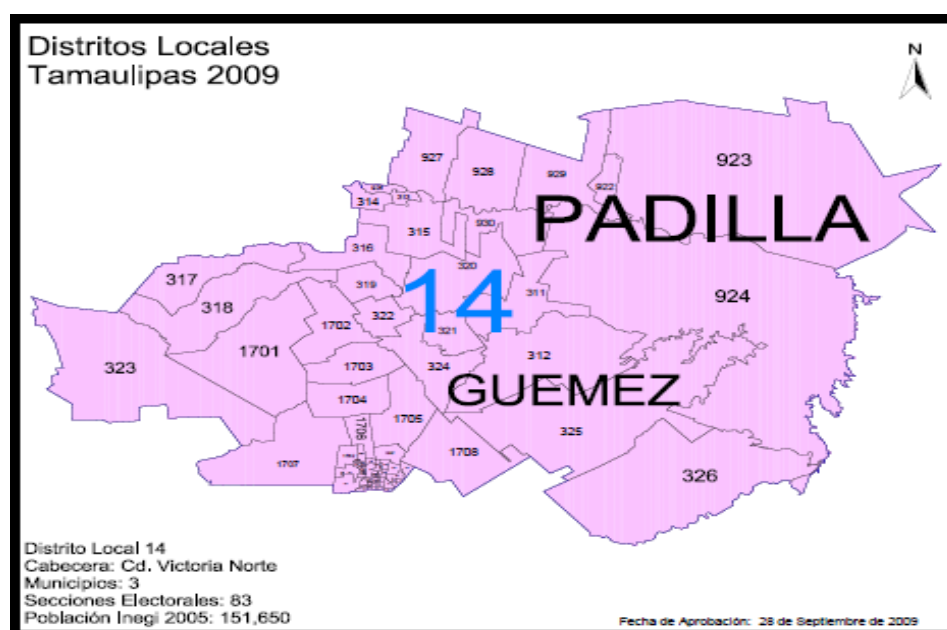
Para lograr estos resultados fue determinante el diseño distrital, en el cual se observa una dispersión reductiva en los distritos que han sido ganados por la oposición en distintos procesos electorales. Por ejemplo, en el caso de la capital del

⁵⁶ La votación total del proceso registrada por el Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas fue de 1'214,577 votos, y el resto de los partidos y/o coaliciones obtuvieron: Partido de la Revolución Democrática 47,732; Partido del Trabajo 19,880; Partido Verde Ecologista de México 8,702; Nueva Alianza 20, 2265; Movimiento Ciudadano 57,325; Coalición PRI-PVEM "Todos Somos Tamaulipas" 54,392; y los candidatos no registrados 5,528. Datos del Acta N° 21 correspondiente a la sesión del IETAM de cómputo final, 13 de julio de 2013.

estado, Ciudad Victoria, en la cual se ubican los distritos electorales XIV, XV y XVI (Gráficos 4.5, 4.6 y 4.7). Siguiendo el criterio demoorientado se observa que existe una población similar. Sin embargo, sólo en el XV se encuentra población urbana, ya que en los otros dos se incluye una parte del municipio de Victoria y una porción de las zonas rurales que rodean a la capital.

En el Distrito XIV (Gráfico 4.5), además de las secciones correspondientes a Victoria Norte, se incluyen los municipios de Padilla y Güémez, ambos con actividades principalmente agrícolas y ganaderas, población rural y organizados geográficamente en torno a sus respectivas cabeceras municipales, rancherías y congregaciones; el distrito electoral tiene su cabecera en Ciudad Victoria en la cual se registra como principal actividad económica la prestación de servicios, con una población de corte urbano. Del total de las 83 secciones electorales Güémez tiene 16, Padilla 9 y Ciudad Victoria 58. De esta forma, la población rural representa la tercera parte del padrón electoral de este distrito.

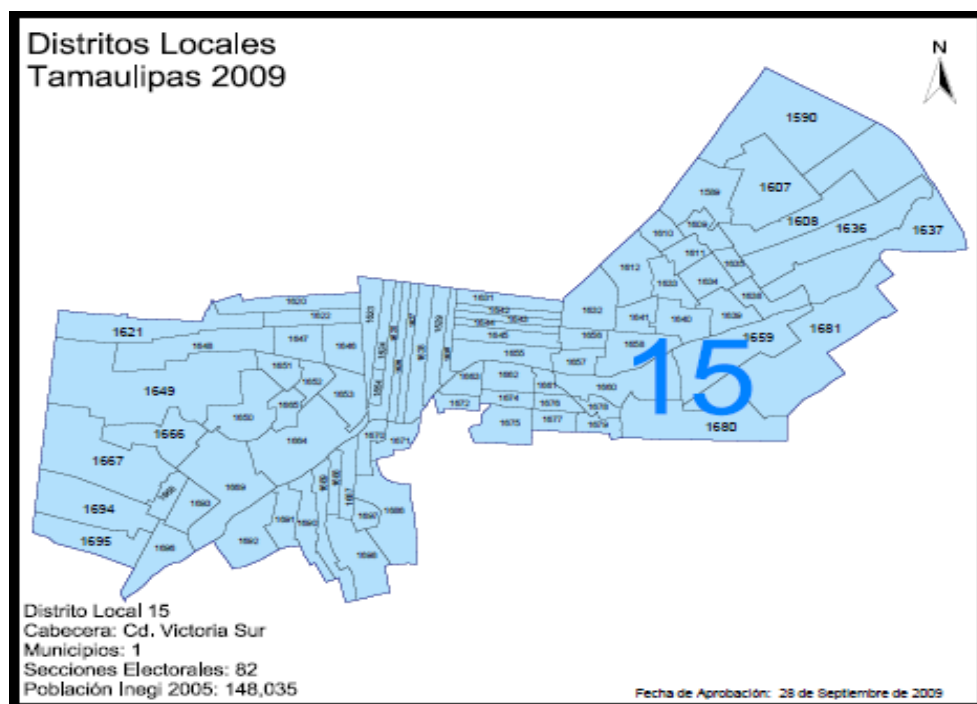
Gráfico 4.5 Distrito XIV de Tamaulipas



Fuente: Instituto Electoral de Tamaulipas (2014).

El Distrito XV del estado de Tamaulipas (Gráfico 4.6) está conformado por 82 secciones electorales, todas ellas ubicadas en la capital. Es el único de los tres distritos que abarcan Ciudad Victoria que tiene población urbana en su mayoría y es el que tiene la mayor cantidad de habitantes y padrón electoral; pese a ello es de los tres, el que muestra mayor abstencionismo, votando en promedio menos del 50 por ciento del electorado.

Gráfico 4.6 Distrito XV de Tamaulipas

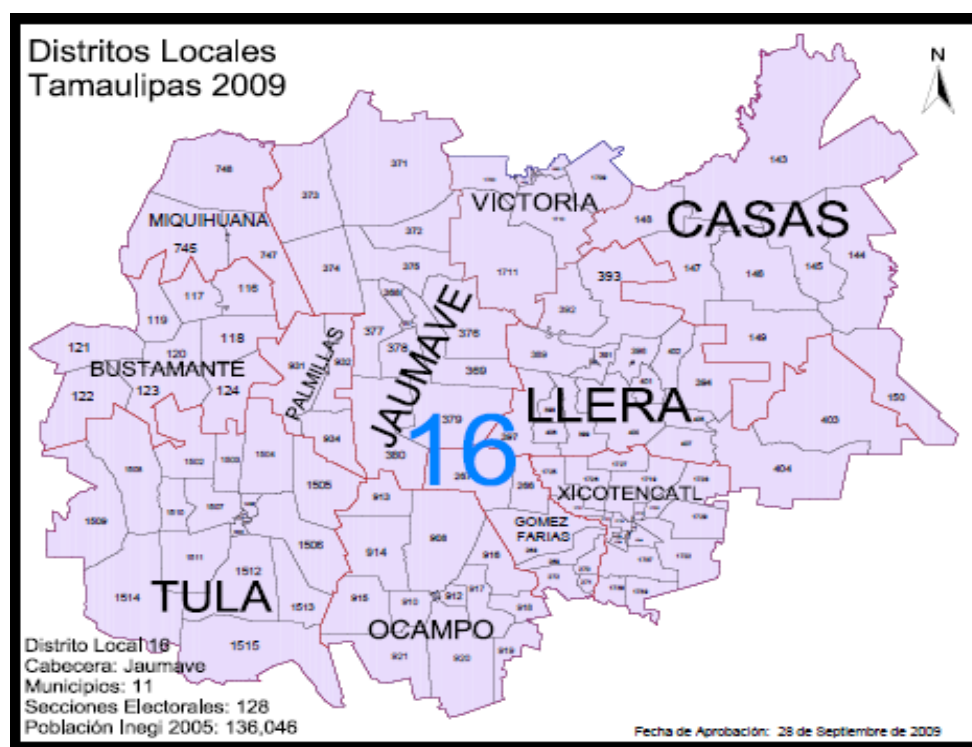


Fuente: Instituto Electoral de Tamaulipas (2014).

El Distrito XVI de Tamaulipas es en el que se puede observar mayor dispersión reductiva, ya que en él se incluyen 10 municipios completos de corte rural y una parte de Victoria. De las 128 secciones electorales, en Bustamante hay nueve, en Casas ocho, Gómez Farías siete, Jaumave 13, Llera 19, Miquihuana cuatro, Ocampo 14, Palmillas 4, Tula 19, Victoria 10 y Xicoténcatl 21. En los tres últimos municipios han existido gobiernos de oposición y se observa una alta competitividad electoral; en Miquihuana el presidente municipal electo en 2013

pertenece al PAN. En el resto de los municipios el PRI obtuvo el triunfo en los procesos electorales locales. Los triunfos municipales del PAN en casi la mitad de los municipios que forman parte del XVI distrito no han sido suficientes para obtener la diputación uninominal.

Gráfico 4.7 Distrito XV de Tamaulipas



Fuente: Instituto Electoral de Tamaulipas (2014).

La diversidad de criterios utilizados para trazar los distritos electorales locales en México ilustra cómo en las entidades federativas se mantiene control sobre uno de los principales elementos de los sistemas electorales, lo que ha implicado que aunque el partido que gobierna el estado pierda algunos municipios mantenga el control del Poder Legislativo a través de algún tipo de mayoría; asimismo se observa que no existe un común denominador en cuanto al criterio que se utiliza para definir un distrito, siendo en algunos casos demoorientado y en otros terraorientado.

4.2.2. Fórmula electoral

La fórmula electoral es el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas que se presentan en un distrito determinado (Vallés y Bosch, 1997 p. 83); en otras palabras, es el mecanismo a través del cual se convierten los votos en curules mediante la aplicación de una operación matemática.

En las entidades mexicanas, al igual que en los procesos federales, para la conformación del Poder Legislativo se utiliza un sistema mixto, predominantemente mayoritario, en donde un número de legisladores son electos por mayoría simple en distritos uninominales; a éstos se suman los diputados electos por el principio de representación proporcional (RP).

La RP también se utiliza en la conformación de los ayuntamientos, en los cuales, además de la planilla ganadora que consta de un presidente municipal, un síndico y un número determinado de regidores, se integran a miembros de los otros partidos que superaron el umbral legal.

4.2.2.1 Fórmulas electorales y conformación de los congresos

En el caso de los distritos uninominales que se rigen por el principio Mayoría relativa (MR) la fórmula electoral no tiene consecuencias, incidiendo sólo en el caso de las curules reservadas para el principio de RP, cuyo porcentaje varía ampliamente de un estado a otro. Baja California Sur sólo reserva el 24 por ciento, en tanto que en Jalisco se establece el 49 por ciento, por lo que el primer punto que resalta es que a mayor número de diputados proporcionales, mayor sería la importancia de las fórmulas para la asignación de curules (Tabla 4.2). Aunque antes de aplicar las fórmulas entra en juego el factor de la cláusula de gobernabilidad, que pese a que muestra una clara tendencia a desaparecer de los códigos electorales,

hasta 2009 estaba presente en nueve estados de la República⁵⁷ y en el Distrito Federal. En estos casos tampoco el tipo de fórmula electoral utilizada tiene un efecto determinante en la conformación del Congreso, ya que el partido que obtuviera el triunfo en un número predeterminado de distritos uninominales accedería automáticamente a las curules de representación proporcional necesarias para alcanzar la mayoría en el congreso.

Tabla 4.2 Porcentaje de Diputados electos por el principio de representación proporcional en los congresos locales

Estado	Porcentaje	Estado	Porcentaje
Aguascalientes	33	Nayarit	40
Baja California	43	Nuevo León	48
Baja California Sur	24	Oaxaca	40
Campeche	40	Puebla	37
Coahuila	43	Querétaro	40
Colima	36	Quintana Roo	40
Chiapas	40	San Luis Potosí	44
Chihuahua	33	Sinaloa	40
Durango	32	Sonora	36
Guanajuato	39	Tabasco	40
Guerrero	39	Tamaulipas	41
Hidalgo	38	Tlaxcala	41
Jalisco	49	Veracruz	40
México	40	Yucatán	40
Michoacán	40	Zacatecas	40
Morelos	40	Federal	40

Fuente: Elaboración propia con datos los institutos electorales estatales y Congresos locales en 2010.

Una vez expuestos los puntos que limitan el impacto de las fórmulas de asignación de diputaciones de representación proporcional en la conformación de los congresos, debe señalarse que en las entidades federativas los procesos de asignación de curules por el principio de RP suelen ser exageradamente complicados. Como consecuencia en algunos casos las autoridades electorales no aplican los textos legales propiamente dichos, por lo que más que ser elegidos

⁵⁷ Durango, Hidalgo, Jalisco, México, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

mediante el voto, los diputados de representación proporcional son asignados, con menor o mayor acierto, por las autoridades electorales. (Emmerich y Medina, 2002).

La terminología electoral mexicana incluye conceptos que no se usan en la sistemática electoral (Nohlen, 1993, p. 119), lo que sumado a la diversidad de fórmulas electorales, dificulta sistematizar los mecanismos mediante los cuales se conforman los Congresos locales en un sistema mixto, predominantemente mayoritario.

En la mayoría de los estados (21) se utiliza una fórmula de representación minoritaria⁵⁸, que tiene tres elementos, porcentaje mínimo, cociente electoral y resto mayor. Los mecanismos de asignación proporcional en estos casos inician con una primera ronda de reparto a todos aquellos partidos que cumplen con los requisitos de ley,⁵⁹ posteriormente, se calcula el cociente electoral para distribuir una segunda ronda, en caso de quedar curules por repartir se realiza una tercera asignación utilizando el criterio de restos mayores (Tabla 4.3). El resto de los estados (10) utiliza un método de proporcionalidad pura; en la totalidad de los casos, se puede considerar a las fórmulas electorales una variación del método Hare, que beneficia en mayor medida a los partidos pequeños.

Las fórmulas electorales para la asignación de diputaciones y regidurías proporcionales han sido modificadas con la misma frecuencia que el resto de los componentes del sistema electoral, quizá porque la elección o, con mayor precisión, la asignación de diputados de representación proporcional en las entidades suele ser un asunto tortuoso, que a menudo termina por ser resuelto más en los tribunales que en las urnas (Emmerich y Medina, 2003). Esta dificultad radica en que desde la definición y los criterios de representación proporcional son no sólo distintos, sino que llegan a ser contradictorios.

⁵⁸ Una variante de sistema de niveles múltiples donde se utiliza como primer criterio para la asignación de diputaciones plurinominales la representación de los partidos minoritarios.

⁵⁹ Entre ellos superar la barrera legal, inscribir candidatos en determinado número de distritos, obtener constancia de mayoría, ser segunda o tercera fuerza electoral, conservar registro. Por citar algunos, que se repiten con cierta regularidad, aunque no necesariamente.

Algunos de los casos más notorios en que la representación proporcional en los legislativos locales ha sido fuente de litigio ante los tribunales electorales se han dado en los congresos de los estados de México (1996, 2000 y 2003), Campeche (1997), Guerrero (1999 y 2002), Tlaxcala (2001), Puebla (2001), Nayarit (2002), Veracruz (2005) y Tamaulipas (2010). En todos estos casos se presentaron impugnaciones contra resoluciones de los Institutos o Consejos Electorales Estatales, que fueron revisadas por los tribunales locales, ante cuyos fallos se presentaron nuevos recursos que en definitiva fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), modificando la asignación de diputados de representación proporcional originalmente efectuada a nivel local.

Tabla 4.3 Fórmulas para asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional

Estado	Fórmula para la asignación de curules
Aguascalientes	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente electoral; c) Cociente rectificado; d) Resto mayor.
Baja California	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente electoral rectificado.
Baja California Sur	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente natural; y c) Resto mayor.
Campeche	a) Cociente natural; y b) Resto mayor.
Coahuila	a) Porcentaje específico (mínimo); b) Cociente natural; y c) Resto mayor.
Colima	a) Votación de asignación (porcentaje mínimo); b) Cociente de asignación (natural); y c) Resto mayor.
Chiapas	a) Cociente natural; y b) Resto mayor.
Chihuahua	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente electoral; y C) Resto mayor.
Durango	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente rectificado; y c) Resto mayor.
Guanajuato	a) Porcentaje mínimo

	b) Cociente natural.
Guerrero	a) Porcentaje mínimo de asignación; b) Cociente natural; y c) Resto mayor.
Hidalgo	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente de distribución; c) Cociente rectificado; y d) Resto mayor.
Jalisco	a) Cociente natural; y b) Resto mayor.
México	a) Cociente de unidad; y b) Resto mayor.
Michoacán	a) Cociente natural; b) Cociente natural rectificado; y c) Resto mayor.
Morelos	a) Porcentaje mínimo b) Cociente natural; y c) Resto mayor.
Nayarit	a) Porcentaje mínimo b) Cociente de asignación; y c) Resto mayor.
Nuevo León	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente Electoral; y c) Resto Mayor.
Oaxaca	a) Cociente electoral; y b) Resto mayor.
Puebla	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente Electoral; y c) Resto Mayor.
Querétaro	a) Cociente electoral; y b) Resto mayor.
Quintana Roo	a) Cociente electoral; y b) Resto mayor.
San Luis Potosí	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente natural; y c) Resto mayor.
Sinaloa	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente natural; c) Valor de asignación ajustado; d) Cociente ajustado; y e) Resto mayor.
Sonora	a) Porcentaje mínimo b) Cociente natural; y c) Resto mayor.

Tabasco	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente natural; c) Cociente rectificado; y d) Resto mayor.
Tamaulipas	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente electoral; y b) Resto mayor.
Tlaxcala	a) Cociente natural; y b) Resto mayor.
Veracruz	a) Cociente natural; y b) Resto mayor.
Yucatán	a) Porcentaje mínimo; b) Cociente de unidad; y c) Resto mayor.
Zacatecas	a) Porcentaje mínimo; b) Asignación a diputados migrantes; c) Cociente natural; y d) Resto mayor.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales de los estados en 2012.

4.2.2.2 Fórmulas electorales y conformación de los ayuntamientos.

En la conformación de los Ayuntamientos también existe la representación proporcional. En este caso con la figura de regidores, que se conciben como un contrapeso al partido que obtiene la mayoría y por tanto los principales cargos. En los 2,439 municipios mexicanos⁶⁰ los partidos presentan una planilla integrada por los candidatos a la presidencia municipal, a síndicos (entre uno y dos dependiendo del tamaño del municipio) y los regidores de mayoría (entre cuatro y 14). El partido que obtiene la mayor votación consigue la mayoría en el cabildo automáticamente. El resto de las regidurías son asignadas mediante el criterio de representación proporcional a los partidos que obtengan una votación municipal efectiva superior al mínimo que establezca la ley electoral del estado. Para el reparto de este tipo de regidurías se aplican distintas fórmulas, aunque generalmente las regidurías a distribuir son menos que los partidos que cubren los requisitos para acceder a ellas,

⁶⁰ Salvo los casos de elección por “usos y costumbres”

por lo que la legislación prevé que se atenderá el criterio de mayor a menor votación recibida.

Desde 1977 se incorporó la representación proporcional en los municipios mexicanos, dejando a los estados la decisión de qué criterios utilizarían para reglamentarla. Así, los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz establecieron la RP en la totalidad de sus municipios; en tanto los demás fijaron como criterio el número de habitantes, por lo que los municipios más pequeños mantuvieron ayuntamientos electos sólo por el principio de mayoría relativa (Madrazo, 1986).

Después de la reforma de 1983 todos los municipios incluyen en sus órganos de gobierno miembros electos bajo el principio de representación proporcional. En 28 entidades federativas la legislación local contempla que el partido ganador en las elecciones municipales ocupará los cargos de Presidente municipal y Síndico; salvo en los estados de Campeche, México y Querétaro donde en ciertos casos el Síndico, o uno de ellos, puede pertenecer a otro partido. En todos los casos, al partido que gana la elección automáticamente se le asigna la lista completa de regidurías de mayoría relativa (Acedo y Padilla, 2002). Salvo estas generalidades, se observan criterios diversos en tres aspectos fundamentales:

- a) El tamaño de los ayuntamientos;
- b) La relación entre regidores de mayoría relativa y de representación proporcional;
- c) La fórmula utilizada para distribuir las regidurías de RP.

En cuanto al tamaño de los ayuntamientos se utiliza en 29 entidades el criterio poblacional, con base en el cual, dependiendo del número de habitantes, se establece el número de integrantes que tendrá el cabildo. Sólo en Coahuila y Nayarit se utiliza un criterio basado en el padrón electoral. Respecto a este punto, salvo el estado de Tlaxcala, las demás entidades establecen diferentes tamaños de cabildo,

en función de la población de los municipios, lo que altera el número de puestos que se distribuyen por cada principio.

Al igual que en los Congresos locales, e incluso en mayor medida, existen marcadas diferencias entre los integrantes electos por mayoría relativa y por representación proporcional. (Tabla 4.4) En estados como Durango, Guanajuato; Morelos, Tlaxcala y Veracruz todos los regidores (entre el 80 y el 75 por ciento de los miembros del cabildo) son electos por representación proporcional; mientras que en Nuevo León sólo el 20 por ciento acceden por esta vía. Sin embargo, independientemente de la proporción de ediles electos por RP, el escaso número de regidurías por distribuir y la participación del ganador en el reparto han permitido que el partido que obtiene el triunfo electoral tenga asegurada la mayoría de los puestos en el cabildo.⁶¹

Tabla 4.4 Miembros del ayuntamientos electos por el principio de representación proporcional

Estado	Porcentaje	Estado	Porcentaje
Aguascalientes	40	Nayarit	27
Baja California	41	Nuevo León	20
Baja California Sur	29	Oaxaca	25
Campeche	34	Puebla	29
Coahuila	26	Querétaro	32
Colima	39	Quintana Roo	31
Chiapas	33	San Luis Potosí	71
Chihuahua	34	Sinaloa	34
Durango	84	Sonora	34
Guanajuato	83	Tabasco	76
Guerrero	41	Tamaulipas	27
Hidalgo	38	Tlaxcala	75
Jalisco	32	Veracruz	75
México	38	Yucatán	32
Michoacán	34	Zacatecas	35
Morelos	77		

Fuente: Hurtado y Macedonio 2012.

⁶¹ Una revisión de la integración de los ayuntamientos en alrededor de 2,000 municipios realizada en 1998, arrojó que sólo en 28 municipios el partido ganador de la elección municipal no tuviera la mayoría en el cabildo (Acedo y Padilla 2002).

En los restantes 26 estados además de los regidores por RP existen de mayoría relativa, con lo cual se incrementa la posibilidad de que el partido ganador tenga el control de los puestos decisivos del cabildo, independientemente de lo competida que haya resultado la contienda electoral.

Otra cuestión que debe señalarse es que, generalmente, en los municipios más poblados la proporción entre los puestos de mayoría relativa y representación proporcional oscila entre el 60 por ciento y el 40 por ciento. En contraparte en los municipios menos poblados los ediles electos por el principio de mayoría relativa se incrementan hasta alcanzar el 80 por ciento del cabildo.

En cuanto a las fórmulas, el primer elemento en el que se muestran diversos criterios es en la participación del partido ganador en la repartición de regidurías de RP. En nueve entidades: Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz las regidurías se reparten entre todos los partidos que superan el umbral mínimo, con base en un criterio de representación minoritaria o de proporcionalidad pura.

Por las fórmulas y procedimientos utilizados en la asignación de cargos de RP se puede establecer una clasificación en cuatro grupos, siendo el de proporcionalidad pura el que concentra el mayor número de entidades (17). En ocho se utiliza el criterio de representación minoritaria, otorgando una regiduría a cada uno de los partidos que superan el umbral, estableciendo que en caso de haber más partidos que cargos se dará preferencia a los partidos que hayan obtenido mayor votación. En cuatro entidades realizan el reparto en rondas consecutivas donde los partidos se enlistan en orden decreciente según la votación municipal obtenida y siguiendo ese criterio se asignan los cargos. En dos estados se utilizan métodos atípicos para designar regidores por este principio: En Tabasco se asignan dos regidurías al primer lugar de las elecciones y una al segundo, sin tomar en cuenta el número de votos. En el caso de Yucatán se acredita un regidor por cada 15 por ciento de votación válida emitida.

Tabla 4.5 Fórmulas utilizadas para la asignación de regidurías por RP

Proporcionalidad pura	Representación minoritaria	Orden decreciente de la votación	Atípicas
Baja California Sur	Baja California	Aguascalientes	Tabasco
Campeche	Coahuila,	Chihuahua	Yucatán
Colima	Guerrero	Michoacán	
Chiapas	Nuevo León	Tamaulipas	
Durango	Querétaro,		
Guanajuato	Quintana Roo		
Hidalgo	Sinaloa		
Jalisco	Sonora		
México			
Morelos			
Nayarit			
Oaxaca			
Puebla			
San Luis Potosí			
Tlaxcala			
Veracruz			
Zacatecas			

Fuente: Elaboración propia con datos de Leyes y Códigos electorales estatales. Vigentes en 2012.

La tipología de fórmulas electorales es tan amplia como los efectos en la conformación de los cabildos. En el ámbito municipal las fórmulas de proporcionalidad pura resuelven mejor el equilibrio entre votos y puestos en el cabildo (cuando sólo contemplan la existencia de regidurías de representación proporcional). Posibilidad que no existe en la conformación de los Congresos, donde la representación proporcional es considerada sólo como complemento. Sin embargo en el caso de los cabildos, el problema de fondo para que opere adecuadamente la proporcionalidad no sólo reside en el tipo de fórmula, sino en dos factores: el reducido número de puestos por distribuir y el número elevado de estados que otorgan una cantidad predeterminada de cargos al partido político que gana la elección.

Finalmente, debe mencionarse que a la complejidad de las distintas fórmulas electorales se suma una delimitación poco clara entre las facultades estatales y las federales, ya que si bien es cierto que cada estado puede establecer sus propios

mecanismos para la asignación de diputaciones y regidurías de RP, a esta facultad se opone el hecho de que ninguna legislación estatal puede contravenir a la federal, lo que se constituye frecuentemente como argumento para solicitar la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.2.3 Formas de candidaturas

Las candidaturas pueden ser esencialmente de dos tipos: uninominales, en el caso de los sistemas mayoritarios, o de lista, que se asocian a los sistemas proporcionales; en el caso de las segundas pueden encontrarse: a) lista cerrada y bloqueada, donde la relación de candidatos presenta un orden de prelación inalterable por el voto ciudadano; b) lista cerrada y no bloqueada, en la que los electores pueden incidir en el orden de prelación, aunque no pueden incluir candidatos; c) lista abierta, donde los electores tienen posibilidad de decidir quiénes serán los candidatos que ocupen los cargos y d) candidatura de lista, donde se registra determinada cantidad de nombres por partido y el que obtiene el triunfo garantiza el acceso de todos ellos.

En el caso de México, las formas de candidaturas difieren según el cargo de elección de que se trate, siendo unipersonales en el caso de los ejecutivos federal y estatales; por fórmula en diputaciones y senadurías de mayoría, por planilla en los ayuntamientos y por medio de listas en el caso de senadurías, diputaciones y regidurías de representación proporcional.

Salvo contadas excepciones, como el caso de Chiapas, Guerrero, Tlaxcala y Oaxaca, o el municipio de Cherán en Michoacán,⁶² los partidos políticos son los únicos facultados para registrar candidatos a puestos de elección popular. En el estado de Yucatán existe desde hace varios lustros la figura de candidato independiente, que en 2013 se retomó a nivel federal como parte de la reforma

⁶² En donde se establece en su legislación electoral que los municipios con población indígena están facultados para elegir a sus autoridades municipales, mediante el método denominado de “usos y costumbres. En Tlaxcala 93 municipios, Oaxaca 417.

política y que para 2015 llevó al primer candidato independiente a ganar una gubernatura, la de Nuevo León.

En cuanto al registro de candidaturas comunes se establecen generalmente bajo la figura de coaliciones, donde las élites partidistas pactan los porcentajes de votos que se adjudicarán a cada uno de ellos para efectos de asignación de curules de RP y de financiamiento público. Esto se traduce en que en las boletas electorales aparezca el nombre del candidato y las siglas de los partidos que lo postulan; los votos obtenidos por cada candidato se contabilizan individualmente a su favor para la asignación de curules por mayoría relativa. Simultáneamente, los mismos votos se utilizan para la adjudicación de espacios por el principio de representación proporcional, donde se distribuyen de acuerdo a un convenio preelectoral establecido por las dirigencias de los partidos que participan de la coalición.

En las elecciones de gobernadores y presidentes municipales no se observan variantes en los estados. En cambio, en el caso de las diputaciones existen diversas formas de registrar candidaturas. En la última década, y con el estado de Jalisco como precursor, se han incorporado a los sistemas electorales estatales una variación de listas cerradas, no bloqueadas, en las cuales se combinan dos mecanismos para asignar las diputaciones de representación proporcional. El primero de ellos es una lista de partido registrada en forma previa a las elecciones, donde se presentan en orden descendente las fórmulas de candidatos;⁶³ éstas se intercalan con otra lista elaborada después de las elecciones en las que se registran los candidatos uninominales, no ganadores, que obtuvieron la mayor cantidad de votos en su distrito. Esto se observa en los estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán.

En Puebla se reserva la primera curul para la fórmula que obtuvo el mayor número de votos en su distrito uninominal, sin ganar, y el resto siguiendo el orden de prelación en la lista de partido previamente registrada. Sonora estipula que se

⁶³ Se utiliza en término de fórmula para referirse al candidato propietario y su candidato suplente.

repartirán las curules de RP atendiendo los criterios de representación minoritaria, cociente electoral y resto mayor. En caso de que restaran diputaciones por asignar se darán a los candidatos que sin obtener constancia de mayoría en su distrito uninominal recibieron la votación más alta en su partido. En el estado de Zacatecas existe una lista de partido cerrada y bloqueada, excepto en el caso de las dos diputaciones que se otorgan a migrantes, las cuales se asignan a los dos partidos más votados.

En los 16 estados restantes se mantiene el sistema de listas de partido, cerradas y bloqueadas, que existe a nivel federal, en las cuales los electores no tienen posibilidad de incidir en el orden de prelación, facultad que corresponde exclusivamente a los partidos.

Es de resaltar que en la última década se han incrementado el número de entidades que optan por esta adaptación de listas cerradas no bloqueadas que permite a los candidatos no ganadores, que cuentan con mayor votación acceder a una curul; al tiempo que reducen el margen de maniobra de los partidos para colocar en lugares preponderantes de la lista a personajes que representan sus intereses pero que no cuentan con el apoyo ciudadano, lo cual es frecuente en el caso mexicano, donde un alto porcentaje de los votantes desconoce quiénes conforman la lista, incluso no saben con precisión que mediante este mecanismo del sistema mixto cada voto se contabiliza en dos asignaciones distintas.

Si bien, en términos normativos la capacidad de los ciudadanos para decidir la conformación del Poder Legislativo es coincidente con los principios que le subyacen a la representación política, en los hechos no se observa que los estados que han incorporado mecanismos que incrementan la incidencia del electorado en la conformación de los poderes, como es el caso de las listas no bloqueadas, haya incrementado la participación electoral.

La importancia de mantener el control sobre los nombres que se incluyen en las listas, constituye una forma de poder simbólico. Los ciudadanos que acuden a emitir su voto, pueden expresar sus preferencias en un marco previamente

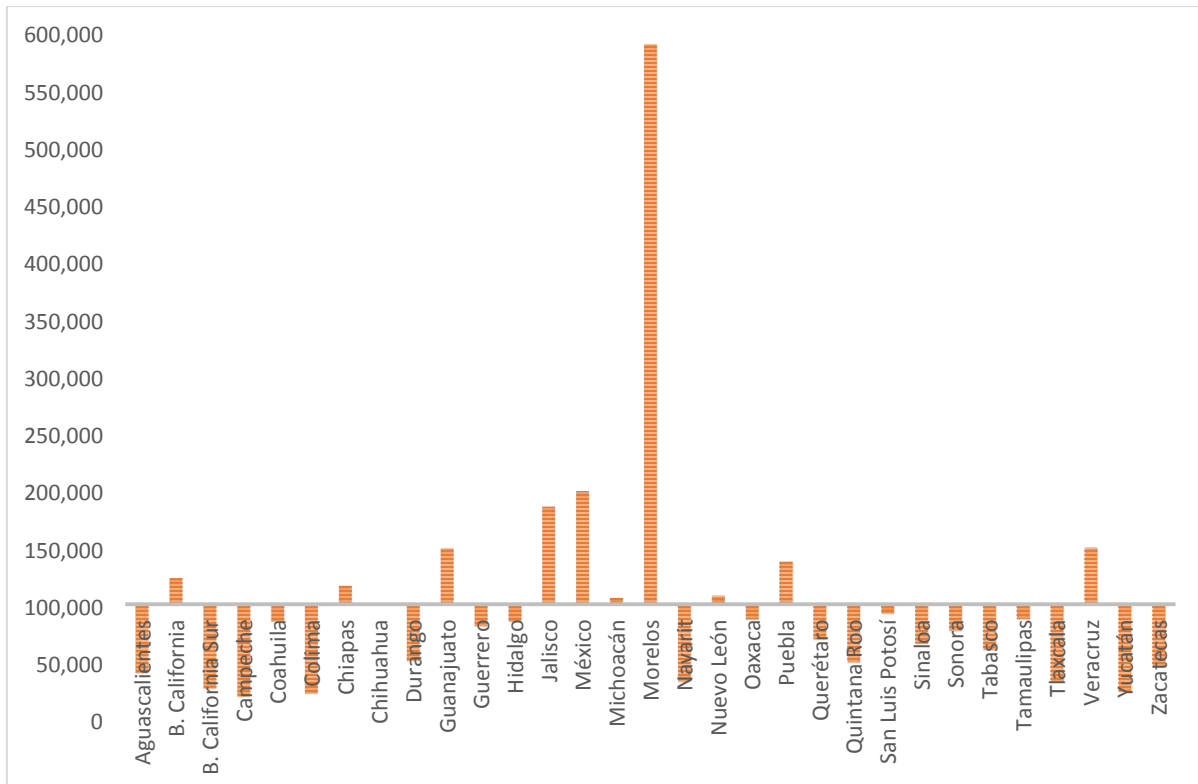
delimitado, acotado, en el cual se han seleccionado los actores entre los que puede elegir y que representan un espectro ideológico que reproduce la versión legítima del mundo social y excluye a aquellos que cuestionan el orden establecido. Los partidos políticos son los únicos facultados para elaborar e inscribir ante la autoridad electoral las listas de representación proporcional, conservando el monopolio de la representación legislativa y el papel preponderante en la reproducción social que el modelo de democracia liberal les ha asignado.

4.2.4 Tamaño del Congreso

El número de legisladores que conforman un congreso impacta en la proporcionalidad entre votos y curules, de una manera similar a lo que se observa en el tamaño de los distritos: a mayor número de legisladores, mayor proporcionalidad.

En México, en los congresos locales se observa un amplio rango en el tamaño, pudiendo ir desde 25 hasta 75 legisladores. Estas distintas conformaciones son ilustrativas de las facultades con las que cuentan los gobiernos estatales, a través del Poder Legislativo, para definir las características de los componentes principales de su sistema electoral, sin que para ello se fijen mecanismos o límites. En este sentido se observa que los estados con menor cantidad de habitantes no son necesariamente los que tienen congresos más pequeños, ya que estados como Baja California y Morelos, con congresos pequeños, de 25 y 30 legisladores respectivamente, tienen poblaciones por encima de la media nacional (Gráfico 4.8). En tanto que Sinaloa, por citar un caso, tiene 40 diputados con una población significativamente menor a la de Baja California, que tiene 25 diputados, misma cantidad de Colima, aunque el primero tiene más de tres millones de habitantes y este último sólo 650,555 (Tabla 4.6).

Gráfico 4.8 Habitantes por cada legislador local



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de población 2010, INEGI. Instituto Federal Electoral y Congresos locales.

En el gráfico 4.8 se puede apreciar que ocho entidades se encuentran por encima de la media nacional, de las cuales Morelos rebasa significativamente el promedio del resto de las entidades. Al respecto de los diversos tamaños es importante señalar que durante los procesos de reforma electoral se observa que uno de los puntos de mayor interés para los partidos pequeños es el relacionado con el número de legisladores, siendo el incremento en la cantidad de curules destinadas a los representantes por el principio proporcional una de las principales demandas, ya que a través de ello amplían las posibilidades de acceder a una curul.

Tabla 4.6 Relación entre la población y el tamaño del Congreso

Tamaño del Congreso	Estado	Población	Ratio 1/
21	Baja California Sur	637,026	30,334.6
25	Colima	650,555	26,022.2
	Yucatán	682,315	27,292.6
	Quintana Roo	1'325,578	53,023.1
	Querétaro	1'827,937	73,117.5
	B. California	3'155,070	126,202.8
27	Aguascalientes	1'184,996	43,888.7
	San Luis Potosí	2'585,518	95,759.9
30	Nayarit	1'084,979	36,166
	Zacatecas	1'492,668	49,755.6
	Durango	1'632,934	54,431.1
	Morelos	1'777,227	59,241
	Hidalgo	2'665,018	88,834
31	Coahuila	2'748,391	88,658
32	Tlaxcala	1'169,936	36,560.5
33	Sonora	2'662,480	80,681.2
	Chihuahua	3'406,465	103,226.2
35	Campeche	822,441	23,498.3
	Tabasco	2'238,603	63,960
36	Tamaulipas	3'268,554	90,793.2
	Guanajuato	5'486,372	152,399.2
39	Jalisco	7'350,682	188,479
40	Sinaloa	2'767,761	69,194
	Guerrero	3'388,768	84,719.2
	Michoacán	4'351,037	108,776
	Chiapas	4'796,580	119,914.5
41	Puebla	5'779,829	140,971.4
42	Oaxaca	3'801,962	90,523
	Nuevo León	4'653,458	110,796.6
50	Veracruz	7'643,194	152,863.9
75	México	15'175,862	202,344.8

Fuente: Censo de población 2010, INEGI. Instituto Federal Electoral. Congresos locales

4.2.5 Umbrales legales

En lo que refiere al derecho electoral suelen emplearse términos como barrera electoral, barrera legal, barrera mínima, umbral mínimo, o umbral legal para referirse al fenómeno que consiste en establecer el porcentaje de votos mínimo que

requiere un partido para obtener representación (Nolhen, 1998). En el caso mexicano el umbral mínimo está determinado legalmente, por lo que nos referiremos a él como umbral legal.

El porcentaje mínimo de votos que un partido debe obtener en México para acceder al reparto de curules federales de representación proporcional es el 2 por ciento de la votación válida emitida, lo que le permite además conservar su registro, contar con financiamiento público y tener derecho para participar en las siguientes elecciones. En el plano estatal, coexisten sistemas electorales con umbrales legales que van desde 1.5 por ciento, hasta el 3.5 por ciento (Tabla 4.7).

Tabla 4.7 Umbral legal en los estados

Umbral legal	Estado	Umbral legal	Estado
2	Campeche	1.5	México
	Coahuila		Nayarit
	Colima		Nuevo León
	Chiapas		Oaxaca
	Chihuahua		Tamaulipas
	Durango		Yucatán
	Guanajuato	2.5	Aguascalientes
	Hidalgo		Baja California
	Michoacán		Baja California Sur
	Puebla		Zacatecas
	Quintana Roo	3	Guerrero
	San Luis Potosí		Morelos
	Sinaloa		Querétaro
	Sonora		Tlaxcala
	Tabasco	3.5	Jalisco
	Veracruz		

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los Códigos electorales estatales consultados en 2012.

Más de la mitad de las entidades (16) mantiene el mismo umbral legal federal, seis entidades fijan la barrera legal por debajo del estándar nacional y establecen como mínimo para conservar el registro el 1.5 por ciento de la votación estatal válida (que resulta de restar a la votación total los votos nulos). Nueve estados establecen umbrales legales por encima del dos por ciento; de ellos destaca el caso de Jalisco, único caso en el que se requiere 3.5 por ciento de la votación para conservar el registro y acceder a un espacio de representación proporcional (Tabla 4.7).

Sin embargo, en los 21 estados que utilizan como primer criterio para asignar curules de RP se observan umbrales relativamente bajos y, excepto en el caso de Guerrero, en el resto la proporción que representa un legislador supera al umbral legal establecido (Tabla 4.8). Esta distancia, que llega incluso a ser de dos puntos porcentuales, es decisiva en el momento de sobrerrepresentar a los partidos minoritarios, ya que si observamos la brecha que existe entre el porcentaje que representa un diputado en su congreso y el umbral mínimo se muestra que al aplicar el mecanismo de representación minoritaria los partidos con menor votación son beneficiados.

Tabla 4.8
Diferencia entre el umbral mínimo y el valor proporcional de una curul

Estado	Diferencia entre el umbral mínimo y la proporción que representa un diputado.
Aguascalientes	1.2
Baja California	1.5
Baja California Sur	2.21
Coahuila	1.22
Colima	2
Chihuahua	1
Durango	1.33
Guanajuato	.77
Guerrero	---
Hidalgo	1.33
Morelos	.33
Nayarit	1.83
Nuevo León	.88
Puebla	.43
San Luis Potosí	1.7
Sinaloa	.5
Sonora	1
Tabasco	.85
Tamaulipas	1.27
Yucatán	2.5
Zacatecas	.88

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los Congresos estatales y los Códigos electorales estatales consultados en 2012.

Ante esta evidencia puede afirmarse que en los estados donde se establece la representación minoritaria como primer criterio de reparto, los partidos pequeños

tienen mayores incentivos para presentarse a los procesos electorales, lo que generalmente hacen bajo la figura de coaliciones encabezadas por un partido con mayor tamaño.

4.2.6 Otros elementos

Algunos elementos que se observan en los sistemas electorales estatales en México responden a características regionales o a políticas impulsadas desde la federación. Si bien influyen en la contienda electoral, su impacto en los mecanismos que determinan la conversión de votos en curules es limitado, por lo que la profundidad en el análisis de estas cuestiones es más de índole sociológica y antropológica, debiendo ser abordados desde una perspectiva etnográfica, tal es el caso de la posibilidad de registro para partidos estatales, las elecciones por usos y costumbres, así como las cuotas de género. En el caso del primero aunque existe legalmente en casi todas las entidades, sólo existen pocos casos de partidos estatales y menos aún que registren triunfos electorales; en cuanto a las elecciones por usos y costumbres están reglamentadas en poco más del 10 por ciento de las entidades; en tanto las cuotas de género tienen una cobertura nacional que abarca tanto los procesos federales como los estatales y municipales.

4.2.6.1 Partidos estatales

Las legislaciones estatales en materia electoral permiten en la mayoría de los casos, excepto en Aguascalientes, donde no se especifica nada al respecto, el registro de partidos estatales que busquen acceder a cargos de elección en el ámbito municipal y estatal. Esta forma de registro, que se remonta hasta principios del siglo XX, ha sido retomada en los códigos electorales de manera reciente, ya que durante la década de 1990 estuvo prácticamente excluida, dejando sólo a los partidos nacionales la posibilidad de registrar candidatos en todos los ámbitos.

Existen en total 21 partidos políticos estatales registrados en 15 entidades;⁶⁴ la mayoría de los estados sólo tiene una agrupación, excepto Baja California, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán con dos en cada caso.

Aunque en algunos de los Congresos locales se observa la representación de partidos políticos estatales, durante la última década estos no han contendido en forma independiente en procesos para elegir gobernador, según consta en los registros de los institutos electorales y, pocas veces lo han hecho en elecciones municipales o distritales, por lo cual es difícil evaluar la representatividad que tienen. Lo que cabe señalar es que con base en el porcentaje de votos que les son adjudicados al participar de una coalición electoral, tienen financiamiento público para sostener sus actividades partidistas, lo cual es un incentivo para mantenerse con el registro, particularmente si no se les requiere una base político electoral estable.

4.2.6.2 Elecciones por usos y costumbres.

De las 31 entidades mexicanas, en cuatro de ellas se celebran elecciones por usos y costumbres para elegir autoridades en las comunidades donde predominan etnias indígenas: Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala y Michoacán, utilizan mecanismos que representan los principios culturales de los grupos que habitan la región.

De los cuatro estados, destaca Oaxaca, en donde 417 de sus 570 municipios eligen autoridades locales por métodos tradicionales y sólo 153 lo hacen a través de partidos políticos. En proporción, Chiapas es la segunda entidad con presencia

⁶⁴ Partido Encuentro Social y Partido Estatal de Baja California (Baja California); Movimiento de la Renovación Política Sudcaliforniana (Baja California Sur); Partido de la Unidad Democrática de Coahuila y Partido Cardenista Coahuilense (Coahuila) Asociación por la Democracia Colimense (Colima); Partido Duranguense (Durango); Partido Alianza por Guerrero (Guerrero); Partido de la Revolución Socialista (Nayarit); Partido Cruzada Ciudadana y Partido Demócrata (Nuevo León); Partido Unidad Popular (Oaxaca); Partido Esperanza Ciudadana (Puebla); Partido de la Alianza Campesina (Querétaro); Partido Conciencia Popular (San Luis Potosí); Partido Alianza Ciudadana, Partido Socialista (Tlaxcala); Partido Revolucionario Veracruzano (Veracruz); y Partido Alianza por Yucatán (Yucatán).

de autoridades electas por usos y costumbres indígenas, eligiendo 48 de 118 alcaldes; le sigue Tlaxcala donde 93 de los 391 presidentes municipales acceden al cargo por esta vía; y en Michoacán el municipio de Cherán. En 2013 se incorporó a la agenda del Instituto Electoral del Estado el debate en torno a la reglamentación necesaria para elegir autoridades por usos y costumbres en Guerrero.

Si bien es cierto que el reconocimiento a la libertad de las comunidades indígenas ha impulsado la existencia de gobiernos electos bajo los principios de usos y costumbres, también debe mencionarse que a esta práctica le subyacen dos elementos controversiales; el primero de ellos refiere al respeto de las garantías de las mujeres en estas poblaciones, ya que en muchos casos no se les considera aptas para elegir gobernantes, mucho menos para ser electas, con lo cual el respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos vulnera un principio elemental de garantías de género. Por otra parte las comunidades sólo pueden elegir a sus autoridades del orden municipal, ya que constitucionalmente sólo está permitido a los partidos políticos el registro de candidatos a los cargos legislativos y al de gobernador. Así los gobernantes electos por usos y costumbres mantienen una estrecha relación con algún partido a quien garantizan los votos en su comunidad y de los cuales incluso son miembros activos.

4.2.6.3 Cuotas de género.

A partir de la primera década del siglo XXI y hasta 2013 se ha incorporado a la legislación electoral, federal y en 24 estados, una cláusula denominada de representación de género, mediante la cual se establece que ninguno de los géneros podrá tener más de cierto porcentaje de representantes en los órganos legislativos: entre el 50 por ciento y el 70 por ciento. Para algunos autores, este tipo de cuotas electorales forman parte de las medidas de "discriminación inversa", que a su vez sería una variedad específica de las acciones positivas. Cuando el porcentaje tope es de 70 por ciento se puede definir como una "representación umbral", en tanto que no registra con exactitud el porcentaje de hombres y mujeres

que existen en la sociedad, sino que, se limita a asegurar para cada género un *umbral mínimo* de representación. Es distinto en el caso de las cuotas que establecen un 50 por ciento de curules para cada género; ya que se trata de un ejemplo de las llamadas "cuotas duras", que más que buscar una "representación umbral", buscan la identidad de los géneros en la repartición de escaños al establecer una medida lo más parecida posible al porcentaje efectivo de población de hombres y mujeres. (Carbonell, 2002)

En México, las cuotas electorales de género surgen como una medida para contrarrestar el bajo índice de mujeres que acceden a cargos de representación popular (Huerta y Magar, 2006), y desde el punto de vista de la representación han tenido un efecto claro en la conformación del Poder Legislativo en México. Sin embargo por factores culturales y por la permisibilidad el propio sistema electoral, se han registrado con frecuencia casos en los que las candidatas propietarias son mujeres - para cumplir con la cuota de género- y una vez electas renuncian, ocupando la curul su compañero de fórmula, hombre. Ante esta situación ha sido necesario implementar mecanismos mediante los cuales se estipule que si la candidata propietaria es mujer su suplente debe ser del mismo género, lo que no aplica en el caso de los hombres.

Las de género no son las únicas cuotas presentes en las entidades. Existen también de edad, que buscan integrar a los jóvenes, como es el caso de Quintana Roo y de Chiapas, donde también se reservan espacios para las minorías étnicas. En Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, las legislaciones electorales exhortan a los partidos políticos a incluir la representación de migrantes en los congresos locales y/o gobiernos municipales.

4.3 La reproducción social a través de los sistemas electorales

En los capítulos previos, se han descrito los sistemas electorales estatales, quedando de manifiesto la diversidad de sus principales componentes en las 31

entidades mexicanas. El estudio comparado nos ha permitido ilustrar diferencias existentes de forma y de fondo. El análisis de los componentes básicos de cada uno de los sistemas en los estados, las reformas del marco electoral y la estructura de los institutos electorales nos permite constatar que así como no se ha modificado el patrón reforma-elección-reforma, pese a la alternancia, también se mantienen elementos que nos permiten inferir la persistencia de prácticas autoritarias a nivel estatal, como la discrecionalidad que caracteriza la organización de los procesos electorales.

Asimismo, el análisis de los sistemas electorales como variable dependiente permite afirmar que la estabilidad de éstos no muestra una correlación directa con el sistema de partidos en los estados, como tampoco los componentes analizados o los distintos grados de institucionalización de los organismos electorales; a partir de esta evidencia podemos afirmar que por encima de los efectos partidistas, la estructura social juega un papel determinante en el diseño y operación de los sistemas electorales.

La evidencia empírica apunta a que no existe un referente concreto con base en el cual se estructuren los sistemas electorales y que permitan explicar las diferencias notorias entre ellos; asimismo resalta la discrecionalidad con la que las clases dominantes pueden modificar los componentes básicos para lograr determinados resultados, lo que representa una forma de violencia simbólica que legitima una decisión arbitraria. Esta forma de violencia simbólica responde, entre otras cosas a la desigual distribución del capital lingüístico y cultural estableciendo un sistema de censuras que reproduce la dominación en el campo simbólico, traduciendo la lucha de clases en un sistema de intercambios comunicativos (Alonso, 2004 pp. 215- 254).

En términos discursivos asistimos a un prolongado debate sobre el carácter perfectible de los sistemas electorales, que sin embargo circunscribe la discusión al ámbito procedimental, otorgando a sus críticos la misma libertad con la que cuenta un votante frente a una lista cerrada: los puntos para discutir están previamente determinados. En este sentido, el valor de los sistemas electorales depende de la

legitimidad y autoridad que alcanzan, así como en la contribución que hacen al mantenimiento del *statu quo*, construyendo un escenario de *verosimilitud democrática* a través del discurso, que como todo lenguaje, legitima la desigualdad, naturaliza la exclusión y participa en la reproducción del orden social, imponiendo la violencia simbólica, induciendo códigos, pero otorgando, a la vez la fantasía de la libertad, la creación y el mérito individual (Alonso, 2004 pp. 215- 254).

Para completar el papel destacado de los sistemas electorales en tanto mecanismos de reproducción social se analizarán a continuación sus efectos en la conformación del Poder Legislativo, enfatizando las relaciones entre variables como: sistemas electorales y desproporcionalidad distrital/partidista, costo de curul, concentración del voto y competitividad electoral.

CAPÍTULO 5

4. EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LOS ESTADOS: DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

Los sistemas electorales son generados dentro de un contexto político determinado y responden a los intereses de los grupos dominantes que los han impulsado, esta afirmación presente en la literatura puede verse claramente ejemplificada a través de los datos analizados en los capítulos precedentes, en los que se abordaron los contextos políticos de las entidades donde se han modificado los componentes esenciales de su sistema electoral. El análisis de estas variables apuntala la hipótesis de que las características del sistema electoral mexicano se relacionan más con factores estructurales y de cultura política que partidistas, ya que la alternancia no ha modificado las condiciones esenciales, se mantiene, por citar sólo un ejemplo el ciclo de reforma-elección-reforma (González, Nolhen y Zovatto, 1996, p. 4). Para complementar este enfoque, con base en el cual se presentó a los sistemas electorales estatales como variable dependiente, en este apartado se analizarán los efectos que los sistemas electorales tiene en la conformación de los congresos, con el objetivo de observar en qué medida se benefician cada uno de los actores políticos y cómo a través de ello se reproduce la dominación de una clase.

Con base en las características del sistema electoral mexicano; federal y estatal, citando la tipología establecida por Sartori (1986) podríamos referirnos a un sistema débil, que tendría pocos efectos; utilizando la definición de Reynoso (2004) el caso mexicano sería un sistema permisivo; en ambos casos la característica esencial es que se facilita el ingreso de un mayor número de partidos a las legislaturas.

Por otra parte, al referirnos a los efectos producidos por los sistemas electorales utilizamos como punto de partida el texto de Duverger, (1957) en el cual se refiere a los dos tipos de efectos que se analizan: mecánicos y psicológicos. El primero de ellos se refiere a las consecuencias directas de éste sobre la

representación política; en tanto los efectos psicológicos introducen a los votantes como una variable. En este sentido, para el desarrollo de este apartado abordaremos exclusivamente los efectos mecánicos de los sistemas electorales, es decir el tipo de efectos que se producen en el proceso de conversión de votos en curules, aunque es importante señalar que estos efectos abarcan no sólo cuestiones partidistas, también refieren a temáticas como la estabilidad y el desempeño gubernamental, la representación de las minorías y la igualdad del voto. Es necesario precisar que si bien la literatura sobre el tema se refiere a cuestiones básicamente cuantificables, detrás de toda desproporción numérica subyace una desigualdad, susceptible de ser analizada desde ópticas multidisciplinarias.

El marco interpretativo de los efectos mecánicos sobre los sistemas electorales puede plantearse en función de dos categorías: la proporcionalidad de los resultados y la permisividad o restrictividad que el sistema ejerce sobre los partidos políticos (Reynoso, 2004). En el caso mexicano, los partidos nacionales conservan o pierden su registro con base en los resultados de elecciones federales, por lo que en sentido estricto no es una variable que se pueda analizar en un estudio comparado sincrónico entre las entidades federativas; por lo que para efectos de comprobar la hipótesis se calculará el costo que tienen las curules para cada fuerza electoral.

La correlación entre los componentes básicos de los sistemas electorales y la proporcionalidad en el Poder Legislativo de los estados, permite analizar los efectos mecánicos de cada uno de los sistemas; además de ello, existe cierto consenso en que a partir de ésta se pueden analizar las consecuencias de los sistemas electorales en ámbitos diversos. Partiendo de esta premisa y utilizando la fórmula denominada de mínimos cuadrados (Gallagher, 1991) analizaremos la (des)proporcionalidad que se produce con base en la elecciones locales de 30 entidades del país, realizadas entre julio de 2009 y diciembre de 2011.⁶⁵

⁶⁵ En el caso de Tlaxcala la información disponible en medios electrónicos y la proporcionada por el Instituto Electoral del estado, mediante solicitud enviada en octubre de 2010 resultó insuficiente para realizar el análisis.

Si bien el índice de mínimos cuadrados ofrece ventajas en materia de estudios comparados, por su aceptación en gran parte de la comunidad académica, es necesario precisar que ha sido criticado porque al basarse en diferencias absolutas, no consigue plasmar el trato diferente que recibe cada partido; asimismo, no mide la desproporcionalidad de la elección en su conjunto ni la desproporcionalidad por partido: en consecuencia, no es interpretable, no tiene un sentido claro, e incluso es poco inteligible ya que carece de una significación evidente relativa a una entidad concreta de la realidad estudiada (Urdánóz, 2006. p. 286).

Por ello, en este capítulo el índice propuesto por Gallagher (1991) se utiliza para realizar inferencias a partir de él y en todos los casos se contrapone con otros indicadores. A través de ello se busca comprobar que no es posible explicar realidades políticas a partir de un índice, exclusivamente; más aún, retomando a Urdánóz no debe perderse de vista que cuando la búsqueda de un consenso entre los investigadores con respecto a qué medida utilizar se convierte en lo más importante, se asiste en muchos casos a una acumulación amorfa y carente de sentido en la que los diferentes índices se suman sin orden ni concierto (2006. p. 293).

5.1 Desigualdad electoral en las entidades federativas de México

Si bien es común la referencia a la sobrerrepresentación distrital como una forma de desproporcionalidad, y de hecho en sentido llano lo es, este fenómeno denominado en inglés *malapportionment* y la proporcionalidad electoral aluden a fenómenos distintos en términos analíticos y empíricos; aunque en los hechos ambos generen que el principio “un ciudadano un voto” se distorsione. Por ello en este apartado se ha optado por analizar ambos fenómenos bajo el término de desigualdad electoral, concepto tomado de Monroe (1994).⁶⁶

⁶⁶ *Measuring electoral inequality* en inglés.

La sobrerrepresentación en un sistema mixto, predominantemente mayoritario, como el de México se genera a través del diseño distrital que sobre o sub representa a los ciudadanos al manipular la relación entre las proporciones distritales de población y las curules (Reynoso 2004b). Gallagher (1991) y Monroe (1994) definen el fenómeno de “malapportionment” en el sentido de la paridad entre los habitantes y el número de representantes que se eligen, definición que puede ser utilizada tanto en sistemas uninominales como plurinominales. Katz (1994) se refiere al fenómeno utilizando como punto de referencia a los sistemas uninominales y define el concepto como la disparidad entre el número de personas representadas por cada diputado.

La importancia política que la distribución distrital puede llegar a tener en la conformación del poder legislativo lo hace uno de los elementos más analizados en el caso del Congreso Federal mexicano, donde una de las hipótesis resalta el mayor peso que la población de zonas rurales tienen al elegir representantes (Gallagher, 1991; Nolhen, 1994; Mainwaring, 1999 y Reynoso, 2004). Al respecto, en el capítulo anterior se analizaron las notorias diferencias entre el número de habitantes que tiene cada uno de los distritos en las entidades mexicanas, comprobando que no existe un criterio básico a través del cual se realice la delimitación distrital y que en ciertos casos los distritos rurales tienden a estar sobrerrepresentados, como se observa en el caso de Tamaulipas.

La sobrerrepresentación se genera antes de los procesos electorales y en el caso mexicano está relacionada directamente con el diseño distrital, ya que por su naturaleza uninominal, no existe mayor impacto de la fórmula electoral; en contraparte la desproporcionalidad es resultado de la conversión de votos en curules, por lo que se genera en forma posterior a los comicios y está determinada por las variables de magnitud de los distritos, fórmulas y umbrales.

5.2 Sobrerrepresentación distrital y consecuencias en la conformación de los congresos estatales.

La sobrerrepresentación distrital en las entidades mexicanas se define mediante el establecimiento de los límites distritales y se debe básicamente a la capacidad de los institutos electorales de elegir, discrecionalmente, que criterio se utilizará para conformar los distritos uninominales en cada entidad.

Se afirma comúnmente que los distritos rurales se encuentran sobrerrepresentados en los legislativos (Gallagher, 1991, p.45), este sesgo no está presente sistemáticamente en los 300 distritos federales con base en los cuales se conforma la Cámara Baja (Reynoso, 2004); sin embargo en el nivel estatal no se observan los mismos patrones, para ejemplificar este punto se presentan a continuación los casos de seis entidades federativas: Baja California, Campeche, Jalisco, Morelos, Quintana Roo y San Luis Potosí.

5.2.1 Casos seleccionados

Las seis entidades que se analizan representan una muestra de casi el 20 por ciento en la cual se incluyen distintos partidos en el poder, sistema de partidos y perfiles sociodemográficos.

Baja California es un estado cuyos últimos cinco gobernadores han pertenecido al PAN, pero en el caso del electo en 2013 encabezaba una coalición formada por el PAN, PRD, PANAL y Partido Estatal de Baja California, es un estado con alta competitividad electoral.

El estado de Campeche y el de Quintana Roo han tenido siempre gobiernos emanados del PRI y en ambos existe un sistema bipartidista con una competitividad electoral moderada.

El PRD gobierna el estado de Morelos desde 2012, luego de dos sexenios de gobiernos panistas, tiene un sistema de partidos tripartidista y alta competitividad electoral.

En el estado de San Luis Potosí se observa alternancia desde 2003 cuando triunfó el PAN en las elecciones para gobernador, seis años después el PRI en coalición con el PVEM y el Partido Socialdemócrata⁶⁷ regresó a la gubernatura; existe un marcado bipartidismo con una competitividad electoral alta. En un caso similar, en Jalisco el PAN obtuvo la gubernatura en 1995 y mantuvo la mayoría hasta 2012, cuando el PRI, con la candidatura de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, ganó las elecciones para gobernador después de casi 18 años de gobiernos panistas.

Para definir el perfil de la población y con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se utilizan las categorías siguientes:

Perfil rural.- cuando más del 60 % de los municipios se dedican a actividades económicas primarias como: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, manufactura artesanal.

Perfil urbano.- El 60 por ciento o más de la población se dedica a actividades económicas secundarias o terciarias como: construcción, manufactura, producción de energía; así como servicios y comercio.

Perfil mixto.- Cuando ninguno de los tipos de población, rural y urbana, rebasa el 60 por ciento de la lista nominal, en algunos casos se trata de asentamientos periurbanos, formados como consecuencia del crecimiento de las ciudades que llegan a penetrar las comunidades y se señalan como tales.

⁶⁷ Perdió su registro el 5 de Julio de 2009 por obtener un porcentaje de 1.03% del total de las votaciones.

5.2.1.1 Baja California

Localizada al noroeste de México la entidad de Baja California está integrado por cinco municipios: Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana y se divide en 17 distritos electorales, en los cuales se observa una brecha significativa entre el XVII con 80,648 ciudadanos en la lista nominal y el XIII con 396,959.

Su sistema partidista es altamente competitivo y presenta particularidades que deben precisarse ya que los resultados electorales nos muestran que el voto se concentró en dos nomenclaturas, sin embargo en cada una de ellas se encontraban cuatro partidos políticos, factor por el cual la medición del número de partidos no se puede realizar con las fórmulas utilizadas regularmente; para las elecciones de 2013 se registraron en el estado dos coaliciones preelectorales y un partido en forma individual; la primera de las coaliciones “Compromiso por Baja California” encabezada por el PRI incluía también al PVEM, al PT y al estatal Partido Encuentro Social; la otra coalición “Unidos por Baja California” estaba formada por el PAN, el PRD, Nueva Alianza y el estatal Partido Bajacaliforniano. Movimiento Ciudadano compitió en forma independiente.

Como resultado del proceso electoral, en tres municipios la alcaldía es presidida por la coalición encabezada por el PRI y en los otros dos por la denominada “Unidos por Baja California.”

Tabla 5.1 Distritos electorales de Baja California

Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	89,403	Mixta
II	93,903	Mixta
III	75,391	Mixta
IV	171,400	Urbana
V	90,549	Urbana
VI	171,943	Urbana
VII	78,566	Urbana
VIII	176,576	Urbana
IX	101,220	Urbana
X	139,676	Urbana

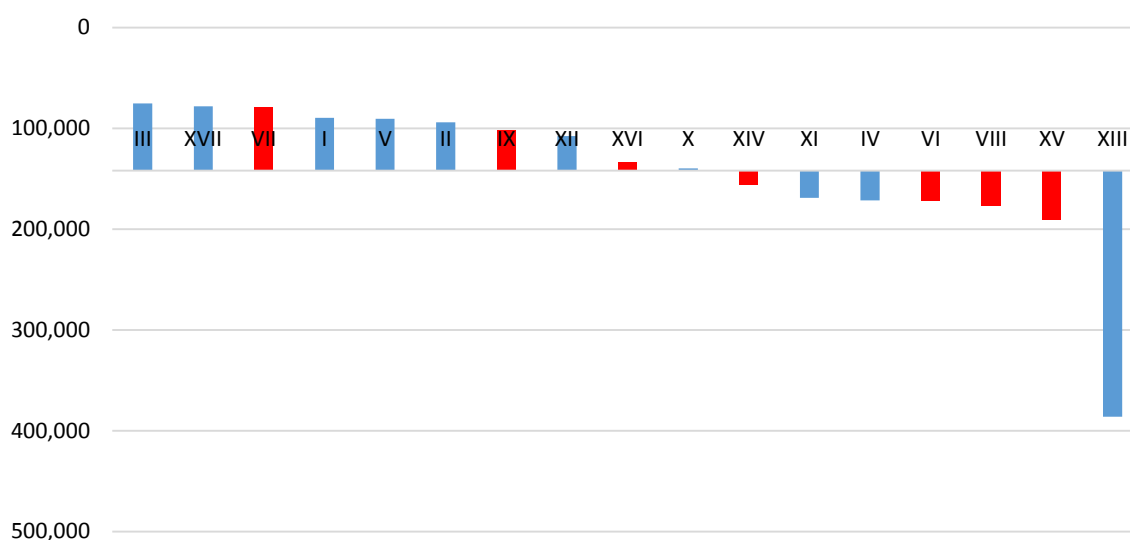
XI	169,093	Urbana
XII	107,660	Urbana
XIII	386,138	Urbana
XIV	156,448	Mixta
XV	190,655	Mixta
XVI	133,766	Tijuana
XVII	78,186	Mixta (periurbana)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IEPCBC.

En promedio los distritos urbanos tienen 156,962 ciudadanos en la lista nominal; en tanto los mixtos 287,764 lo que nos indica una tendencia a subrepresentar las zonas urbanas; en este caso, en gran medida por su estructura peninsular, los asentamientos humanos suele concentrarse en torno a las grandes ciudades, en cuyo perímetro se establecen las poblaciones rurales conformando distritos electorales urbanos y mixtos.

En el gráfico 5.1 se observa que pese a la sobrerrepresentación existente, no se presenta un efecto partidista y ninguna de las coaliciones se beneficia con el diseño distrital, aunque en la elección de 2013 en la alianza “Unidos por Baja California” participaron PAN y PRD coligados, lo que en los hechos se tradujo en una elección entre dos contendientes grandes y uno pequeño, el Partido Movimiento Ciudadano.

Gráfico 5.1 Sobre/Sub representación en Baja California



*En rojo la coalición “Compromiso por Baja California”; en azul “Unidos por Baja California”.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IEPCBC.

5.2.1.2 Campeche

Situado al sur del territorio mexicano, el estado de Campeche es, comparativamente con el resto de las entidades, pequeño en cuanto a población⁶⁸, sin embargo para cuestiones de representación legislativa se divide en XXI distritos electorales, lo que da lugar a distritos con una lista nominal de 26,848 ciudadanos en promedio y un Congreso de 35 diputados en total.

El PRI ha sido partido dominante hasta 2013; conserva la gubernatura, 20 de los 21 distritos en disputa y los 11 gobiernos municipales.

⁶⁸ 822,441 habitantes según el censo de 2010. INEGI.

Tabla 5.2 Distritos electorales de Campeche

Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	27,426	Urbana
II	25,244	Urbana
III	25,281	Urbana
IV	26,310	Urbana
V	27,848	Urbana
VI	29,877	Urbana
VII	27,897	Mixta (Periurbana)
VIII	28,040	Urbana
IX	29,052	Urbana
X	24,431	Urbana
XI	21,486	Urbana
XII	28,849	Mixta (Periurbana)
XIII	27,946	Rural
XIV	27,309	Rural
XV	27,476	Rural
XVI	29,718	Rural
XVII	27,267	Rural
XVIII	23,102	Rural
XIX	28,760	Rural
XX	27,648	Rural
XXI	22,845	Rural

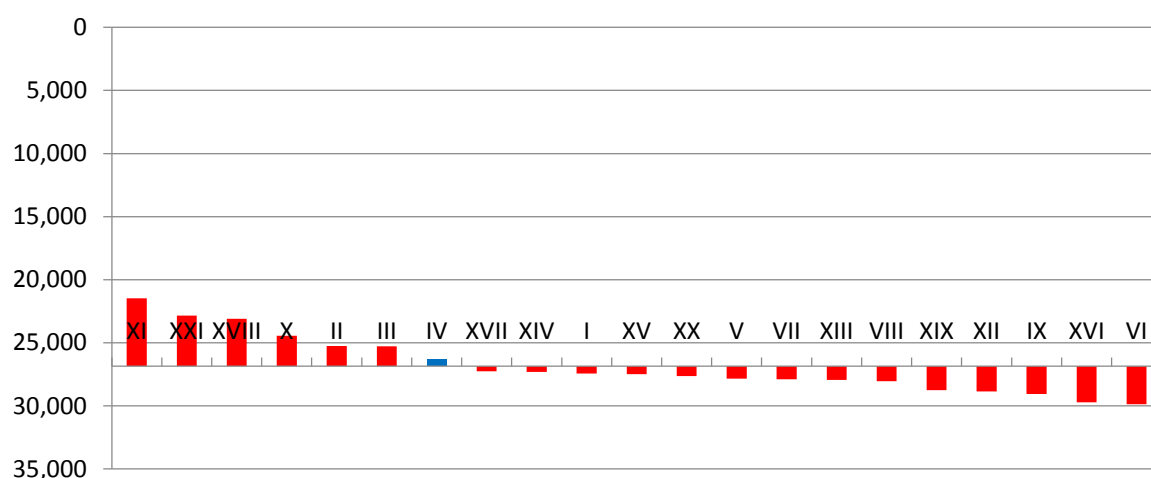
Fuente: Elaboración propia con datos del IEEC

La reciente redistribución en Campeche⁶⁹ ha significado una reducción notable en la sobrerrepresentación, sin embargo se mantiene la tendencia a que los distritos urbanos concentren mayor población (29,650 ciudadanos) y se encuentren, por lo tanto, subrepresentados. Los distritos con población rural tienen en promedio una lista nominal de 26,897; en tanto los mixtos se ubican entre ambos con 28,373.

La fuerza electoral del PRI, demostrada en su triunfo en la mayoría de los cargos de elección popular y específicamente en 20 de los 21 distritos electorales no permite analizar si el nuevo diseño distrital favorece a algún partido político.

⁶⁹ Se aplicó en las elecciones de 2012.

Gráfico 5.2 Sobre/Sub representación en Campeche



*En rojo el PRI; en azul el PAN.

Fuente: Elaboración propia con datos del IIEEC.

5.2.1.3 Jalisco

El estado de Jalisco, se sitúa en el occidente de la República Mexicana, tiene 125 municipios y se divide políticamente en 20 distritos electorales; para 2010 su población era de 7,350,682 habitantes (Inegi). En 1995 en el estado fue electo Alberto Cárdenas Jiménez, del PAN, siendo uno de los primeros casos con alternancia en el gobierno estatal; después de tres sexenios con gobiernos emanados del PAN, en 2012 el PRI triunfó nuevamente en los comicios, logrando además mayoría en el Congreso y 87 de las 125 alcaldías.⁷⁰ Presenta una competitividad electoral moderada y por la concentración del voto se puede hablar de un sistema tripartidista.

En los 20 distritos electorales se observa una brecha amplia entre el que tiene una lista nominal menor (XIII) con 213,396 ciudadanos registrados y el VII con 416,422, casi el doble. Al analizar la tendencia a sobrerrepresentar determinado tipo de poblaciones, se observa que los distritos con mayor subrepresentación son los mixtos, con un promedio de 311,648 ciudadanos en cada distrito; le siguen los

⁷⁰ El PRI obtuvo el triunfo en 87; el PAN en 22; Movimiento Ciudadano en nueve; el PRD en cinco y el Partido Nueva Alianza en dos.

rurales con 287,646 ciudadanos y finalmente las poblaciones urbanas, que se encuentran sobrerrepresentadas, caso contrario a lo que sucede en el resto de las entidades analizadas en este apartado.

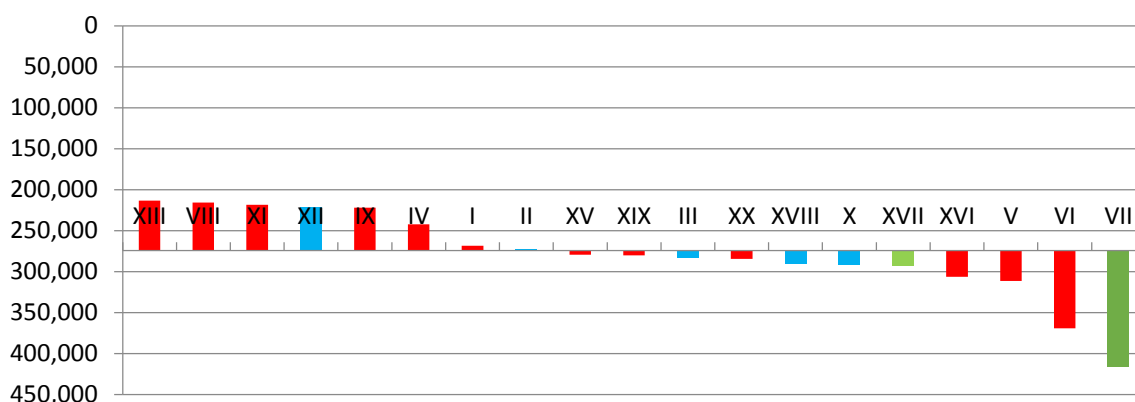
Tabla 5.3 Distritos electorales de Jalisco

Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	268,239	Rural
II	272,171	Mixta
III	283,237	Rural
IV	242,039	Urbana
V	311,213	Rural
VI	369,182	Urbana
VII	416,422	Mixta
VIII	215,468	Urbana
IX	221,892	Urbana
X	292,124	Urbana
XI	218,300	Urbana
XII	220,925	Urbana
XIII	213,396	Urbana
XIV	208,786	Urbana
XV	279,112	Mixta
XVI	306,295	Mixta
XVII	292,364	Rural
XVIII	290,759	Rural
XIX	280,063	Rural
XX	284,239	Mixta

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCJ

No se observa tendencia partidista para favorecer a determinado instituto político a través del diseño distrital; resalta que el distrito más grande haya sido ganado por el Movimiento Ciudadano, pero al sumar los resultados en los 20 distritos, el dato por sí sólo no resulta relevante para establecer un sesgo partidista. (Gráfico 5.3)

Gráfico 5.3 Sobre/Sub representación en Jalisco



*En rojo el PRI; en azul el PAN, en verde el PVEM y en naranja el Movimiento Ciudadano.
Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCJ

5.2.1.4 Morelos

El estado de Morelos se ubica en la zona central de México, ha experimentado una doble alternancia al ser gobernado del 2000 al 2012 por el PAN, sexenios en los cuales tuvo mayoría el partido gobernante; en las elecciones de 2013 el PRD obtuvo el triunfo en coalición con el PT y el Movimiento Ciudadano: en la gubernatura, en 11 de los 18 distritos locales y en 13 de los 33 ayuntamientos. Presenta una competitividad moderada y por la concentración del voto se puede considerar tripartidista.

Se compone de 18 distritos electorales, la mayoría de ellos con perfil urbano, existe una diferencia significativa entre la lista nominal del distrito XV, poblacionalmente el más pequeño (56,034 ciudadanos) y el más grande con más del doble de habitante, el V (127,706 ciudadanos). En esta entidad las poblaciones en donde se observa mayor sobrerrepresentación son las mixtas (predominantemente rurales), seguidas de las rurales, en tanto los distritos periurbanos con población mixta se encuentran subrepresentados, posiblemente por su ubicación en zonas conurbadas en donde se concentran muchos trabajadores que se desplazan diariamente a las principales ciudades. (Tabla 5.4).

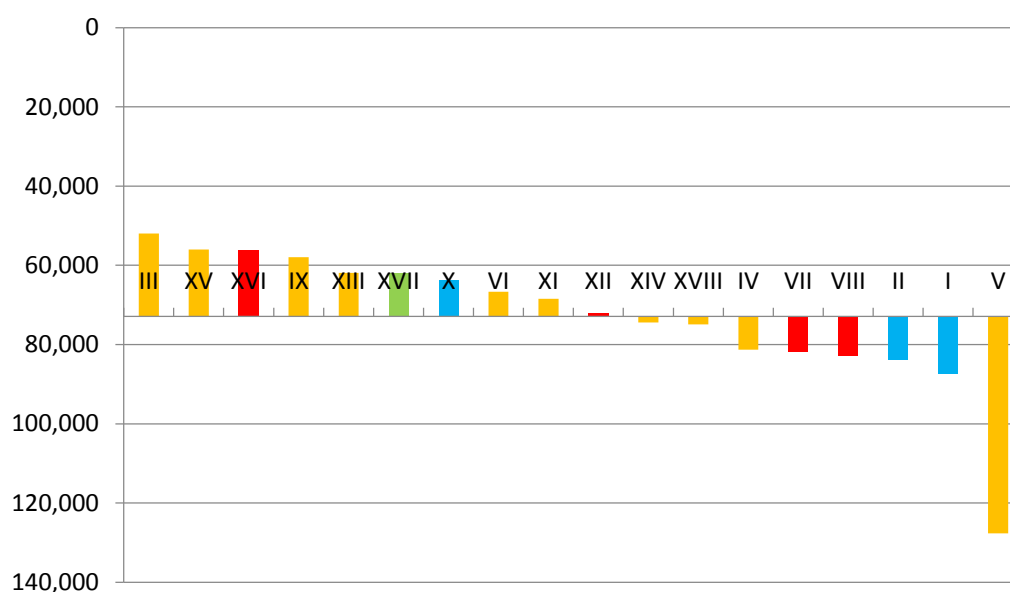
Tabla 5.4 Distritos electorales de Morelos

Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	87,342	Urbana
II	83,861	Urbana
III	51,961	Urbana
IV	81,311	Urbana
V	127,706	Mixta (periurbana)
VI	66,674	Mixta (periurbana)
VII	81,950	Mixta (periurbana)
VIII	82,930	Rural
IX	57,914	Rural
X	63,807	Mixta
XI	68,445	Rural
XII	71,977	Mixta
XIII	61,913	Urbana
XIV	74,394	Urbana
XV	56,034	Urbana
XVI	56,199	Rural
XVII	62,016	Mixta
XVIII	74,931	Rural

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.

En cuanto al sesgo partidista, se observa que la coalición encabezada por el PRD obtuvo la mayoría de los triunfos en los distritos subrepresentados, aunque los valores no son determinantes para establecer una tendencia a favorecer a alguno de los institutos políticos. (Gráfico 5.4)

Gráfico 5.4 Sobre/Sub representación en Morelos



*En amarillo el PRD, en rojo el PRI; en azul el PAN y en verde el PVEM.
Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.

5.2.1.5 Quintana Roo

El estado de Quintana Roo está situado en la península de Yucatán al sureste mexicano es, junto con Baja California, una de las entidades más jóvenes de México, creado en 1974 mediante iniciativa presidencial, para el censo realizado en 2010 por el INEGI tenía 1'325,578 habitantes. Está dividido en 15 distritos electorales y diez municipios. La actividad económica primordial es el turismo y a esto debe su rápido crecimiento urbano.

Desde su creación siempre ha tenido gobiernos surgidos del PRI, que se mantiene como partido dominante en la entidad, ganando 14 de los 15 distritos y las diez presidencias municipales en el proceso electoral de 2012. El mayor de los distritos, el V, tiene una lista nominal de 81,003 ciudadanos, muy por encima del III, donde la lista nominal asciende a 51,407. (Tabla 5.4) En promedio, las zonas mixtas se encuentran sobrerrepresentadas, con 57,574 ciudadanos registrados y los distritos con población urbana se encuentran subrepresentados 64,935 ciudadanos en lista nominal; este fenómeno se puede explicar en gran medida por el rápido

crecimiento de los centros urbanos, sobre los cuales se articulan las principales actividades económicas, lo que modifica rápidamente la cantidad de habitantes.

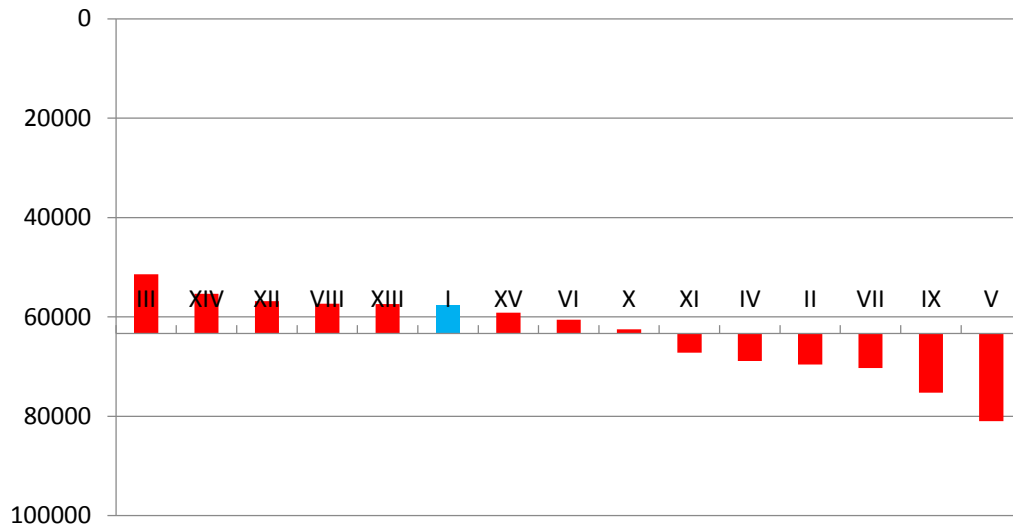
Tabla 5.4 Distritos electorales de Quintana Roo

Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	57574	Mixta
II	69605	Urbana
III	51407	Rural
IV	68875	Rural
V	81003	Rural
VI	60566	Urbana
VII	70261	Urbana
VIII	57334	Urbana
IX	75254	Urbana
X	62467	Urbana
XI	67198	Urbana
XII	56797	Urbana
XIII	57397	Rural
XIV	55331	Rural
XV	59163	Rural

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQR

Ante el carácter de partido dominante del PRI, que se observa a través del triunfo electoral en 93 por ciento de los distritos electorales y en 100 por ciento de los municipios, no se puede establecer un sesgo partidista en el diseño distrital.

Gráfico 5.5 Sobre/Sub representación en Quintana Roo



*En rojo el PRI; y en azul el PAN.

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEQR

5.2.1.6 San Luis Potosí

El Estado de San Luis Potosí, está dividido en 58 municipios y tiene 15 distritos electorales, ha experimentado alternancia en el gobierno estatal desde 2003, cuando triunfó Marcelo de los Santos Fraga, candidato del PAN; en 2009 Fernando Toranzo Fernández, con menos de cuatro puntos porcentuales de diferencia sobre el candidato del PAN, recuperó para el PRI la gubernatura del estado, partido que para el año 2012 gobernaba 21 municipios en la entidad, en tanto el PAN encabezaba 26.

San Luis Potosí tiene un sistema bipartidista donde PRI y PAN sumaron en las elecciones de 2009 el 87.3 por ciento de la votación estatal, el resto de los partidos: Partido Nueva Alianza, Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y el estatal Conciencia Popular apenas rebasaron el 12 por ciento de la votación y mantienen su registro en gran medida gracias a las alianzas preelectorales.

Tabla 5.6 Distritos locales en San Luis Potosí

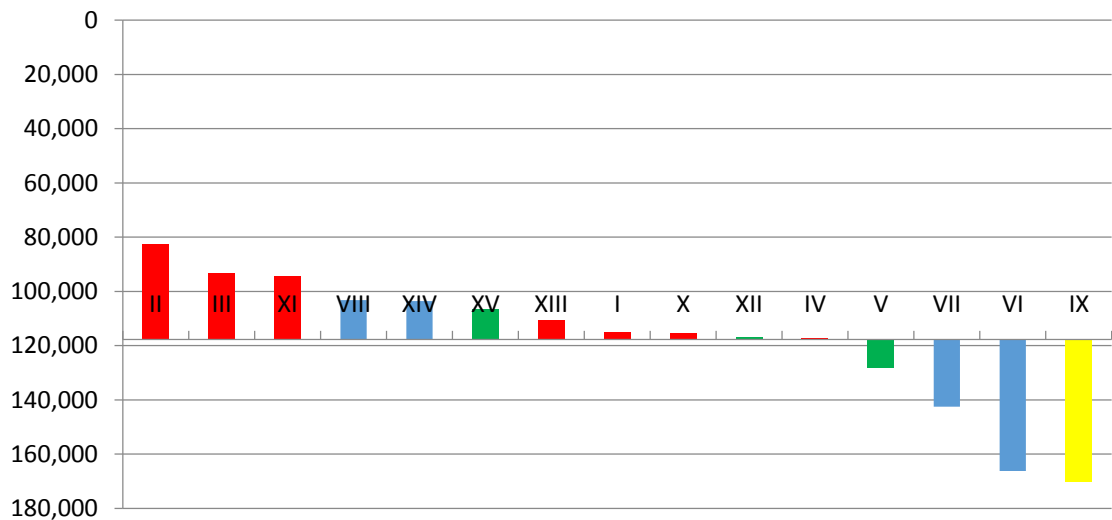
Distrito	Lista nominal	Perfil de la población
I	114,887	Mixta
II	82,489	Rural
III	93,132	Mixta
IV	116,978	Rural
V	128,272	Urbana
VI	166,187	Urbana
VII	142,563	Urbana
VIII	103,237	Urbana
IX	170,202	Urbana (periurbana)
X	115,438	Mixta
XI	94,359	Rural
XII	116,893	Rural
XIII	110,656	Rural
XIV	103,546	Rural
XV	106,350	Rural

Fuente: Elaboración propia con datos del CEEPACSLP

En el estado de San Luis se observa que en promedio los distritos rurales tienen una población de 117,679 ciudadanos en la lista nominal; los mixtos 120,278 y los urbanos 123,816, con base en estos datos se puede afirmar que los distritos con población mayoritariamente rural están sobrerrepresentados con respecto a los urbanos.

Por otra parte, se observa que en los tres distritos con mayor sobrerrepresentación el PRI obtuvo el triunfo en 2012, en contraparte en los distritos con mayor subrepresentación (IX, VII y VI) el PRD y el PAN obtuvieron el triunfo.

Gráfico 5.6 Sobre/Sub representación en San Luis Potosí



*En rojo el PRI; en azul el PAN, en verde el PVEM y en amarillo el PRD.
Fuente: Elaboración propia con datos del CEEPACSLP.

En este caso se observa la existencia de cierto sesgo que favorece la sobrerrepresentación de las poblaciones rurales, adicionalmente se presenta un beneficio partidista por parte de la primera fuerza electoral, que obtiene el triunfo en los distritos con menor cantidad de población.

Tabla 5.7 Sesgo sistémico y partidista del diseño distrital

Estado	Sesgo sistémico	Sesgo partidista
Baja California	Subrepresentación de zonas urbanas.	No se observa
Campeche	Subrepresentación de zonas urbanas.	No se observa
Jalisco	Subrepresentación de zonas mixtas.	No se observa
Morelos	Subrepresentación de zonas mixtas /periurbanas.	Mínimo. Favorece al partido mayoritario
Quintana Roo	Subrepresentación de zonas rurales	No se observa
San Luis Potosí	Subrepresentación de zonas urbanas	Moderado. Favorece al partido mayoritario

Fuente: Elaboración propia

De las seis entidades analizadas, se observa en tres de ellas que los distritos con perfil urbano se encuentran subrepresentados; en dos, son los distritos incluidos en la categoría de mixtos (periurbanos) los que tienen en promedio mayor

población que el resto; y sólo en el caso de Quintana Roo son las comunidades rurales las que se encuentran subrepresentadas, aunque en este caso se debe hacer hincapié en la reciente creación del estado (1974) y su alta tasa de crecimiento poblacional que se concentra en las grandes ciudades dedicadas al turismo.

Por otra parte, en el diseño distrital, no se observa la existencia de algún sesgo partidista determinante, que beneficie al partido en el gobierno o a otra fuerza político electoral.

Ante esta evidencia se puede afirmar que a través del diseño distrital se favorece frecuentemente a las poblaciones rurales y, aunque ello no implica beneficios para determinado partido, sí se genera la distorsión del principio democrático de igualdad de voto.

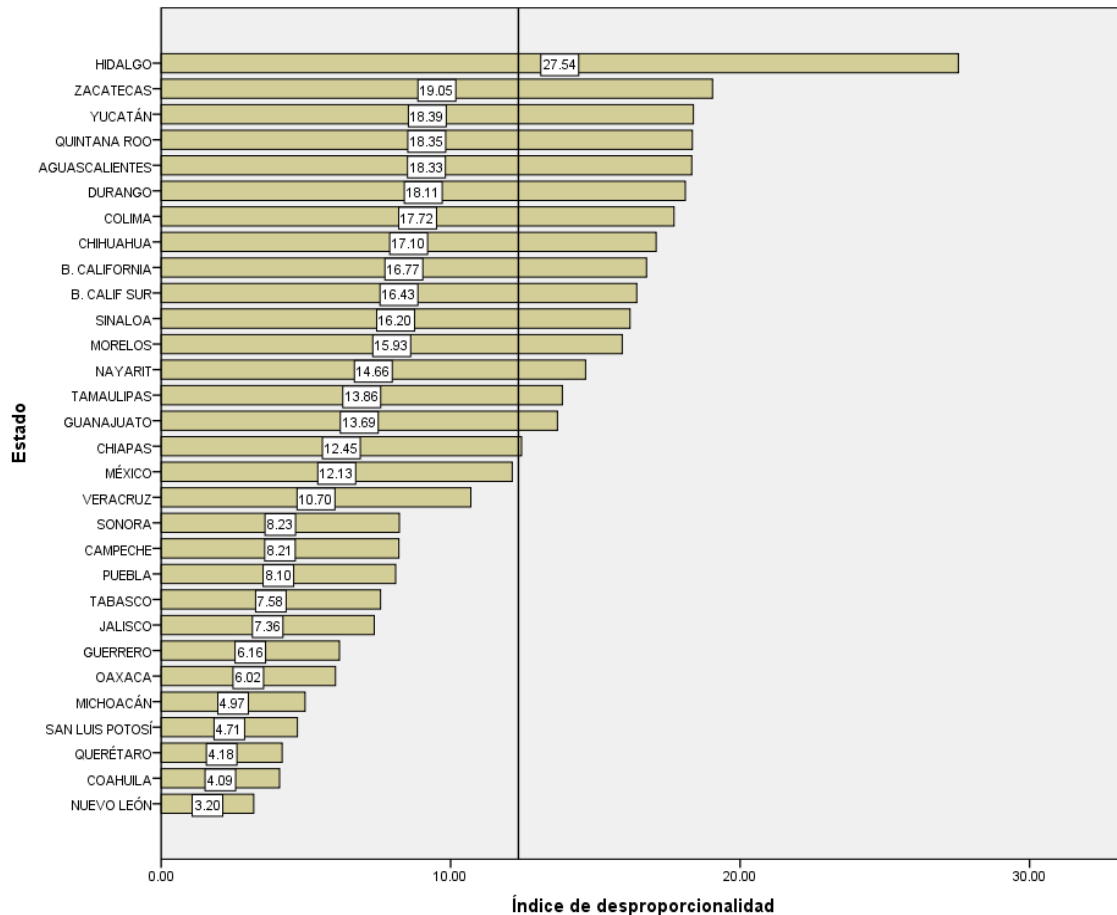
5.3 Desproporcionalidad en las entidades mexicanas

Durante el período de tiempo seleccionado para realizar este trabajo, ninguna elección se llevó a cabo con la misma ley electoral, con base en ello se optó por realizar un análisis sincrónico, estableciendo como variables independientes la lista nominal, el umbral legal y la representación minoritaria, así como la alternancia en el poder, el partido gobernante y la competitividad electoral.

Utilizando el índice de mínimos cuadrados, la desproporcionalidad en las entidades mexicanas muestra valores distintos que van desde los 27.54, hasta los 3.2 puntos; 12 estados tienen valores por debajo de los 10 puntos, 17 de ellos se encuentran en un rango que va de los 10.7 hasta los 19.05 y sólo en el caso del estado de Hidalgo se rebasan los 20 puntos. La línea indica la media nacional, siendo Nuevo León el estado con mayor proporcionalidad (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7

Desproporcionalidad electoral en los estados de México. Índice LSq



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales y los Congresos estatales en 2010.

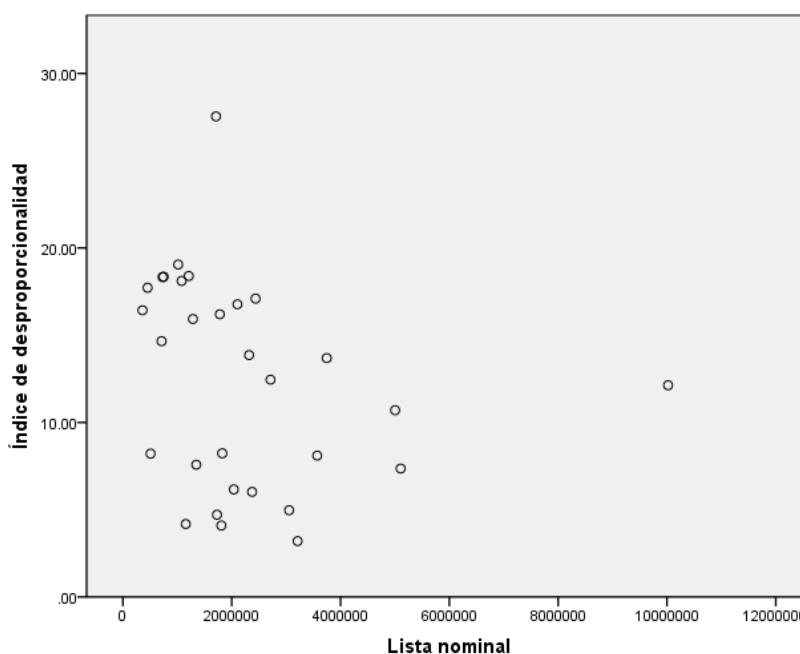
A partir de esta diversidad en los valores observados, se plantea si la existencia de ciertos factores pudiera tener incidencia en la desproporcionalidad y, en su caso, cuál o cuáles de ellos tienen mayor impacto. En este sentido y siguiendo el razonamiento de Taagepera y Shugart (1989), no se puede pretender que una sola cifra sea capaz de decir tanto como ocho cifras separadas. Lo que proporciona un índice absoluto (cómo el de mínimos cuadrados) es la cantidad total de desproporcionalidad, no dónde acontece y mucho menos por qué. Ante ello se pretende analizar a continuación la desproporcionalidad y su relación significativa con alguno de los indicadores siguientes.

5.3.1 Desproporcionalidad y lista nominal.

En primer término se observa que existe una correlación negativa entre el tamaño del padrón electoral y la desproporcionalidad, lo que en un sistema mixto, predominantemente mayoritario se correspondería con la afirmación de que a mayor magnitud del distrito, la desproporcionalidad se reduce (Taagepera y Shugart 1989). En este caso en la lista nominal por entidad se puede apreciar que el estado de México cuenta con la cantidad de electores más alta, seguido de Jalisco, mientras que Baja California Sur tiene la lista más baja y Tamaulipas se encuentra más cerca de la media nacional.

En el gráfico 5.8 se muestra el diagrama de dispersión del Índice de desproporcionalidad y la lista nominal, a simple vista se puede apreciar una pequeña relación para estas dos variables, observándose una correlación negativa significativa, pero débil, que sugiere que al aumentar la lista nominal se disminuye el índice de desproporcionalidad.

Gráfico 5.8 Desproporcionalidad y lista nominal



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

Esta afirmación, coincide con el hallazgo de Rae (1971) sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales, en lo referente a la relación entre la magnitud del distrito y la desproporcionalidad. En el caso de la elección de diputados de representación proporcional en las entidades mexicanas, el tamaño de la lista nominal equivale a la magnitud del distrito, ya que la asignación se hace con base en una sola circunscripción. Pero si bien se observa una correlación inversa entre ambas variables que comprueban la afirmación de Rae (1971) y de Taagepera y Shugart (1989), la población de las entidades no es un elemento susceptible de manipulación en el diseño de los sistemas electorales.

5.3.2 Desproporcionalidad, representación minoritaria y umbral legal

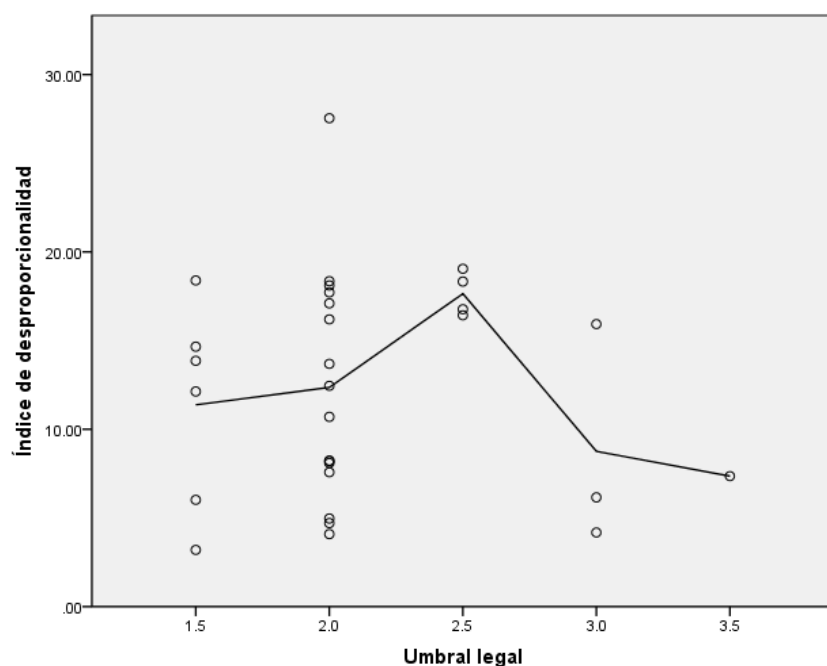
Se ha mencionado en los capítulos anteriores la particularidad que significa, con respecto a otras democracias, la representación minoritaria utilizada en México como primer criterio de asignación para las curules de representación proporcional. Diseñada originalmente para dar espacio en el Poder Legislativo a las fuerzas políticas minoritarias y así mantenerlas en la contienda electoral, paulatinamente se ha convertido en una herramienta que permite al partido ganador incrementar la ventaja sobre la segunda y tercera fuerzas electorales.

Los partidos pequeños tienen el incentivo de obtener curules y financiamiento público, además de las prerrogativas otorgadas por ley a los institutos políticos sin tener que contar para ello con una base de electores, debido a que se presentan, salvo contadas excepciones, en coalición con partidos grandes.

Los partidos mayoritarios tienen también incentivos fuertes para mantener los umbrales electorales por debajo de lo que cada curul representa en el congreso y continuar participando en coaliciones electorales, porque a través de ellas logran tener mayoría en el legislativo sin superar, formalmente, los topes de sobrerrepresentación.

El impacto que esto tiene en la desproporcionalidad se observa en un primer ejercicio a través del análisis del agregado nacional en el cual el promedio de desproporcionalidad para las entidades que establecen la representación minoritaria como primer mecanismo de reparto plurinominal es de 13.6; en contraparte el de las entidades que no contemplan esta figura y utilizan fórmulas de proporcionalidad pura los valores se encuentran en 9.37.

Gráfico 5.9 Desproporcionalidad y umbral legal



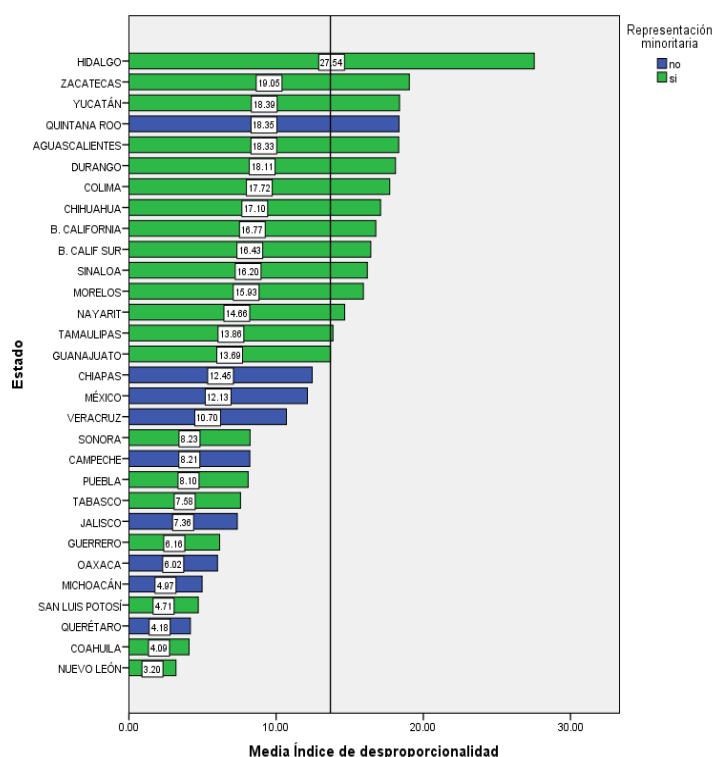
Fuente: Elaboración Propia con base en información de los Institutos electorales estatales.

En el caso del umbral legal y la desproporcionalidad en cada uno de los estados no se observa, a simple vista, ninguna correlación (Gráfico 5.9), lo que se puede confirmar con pruebas de correlaciones bivariadas; en tanto la representación minoritaria parece tener mayor relación con la desproporcionalidad.

Si comparamos el índice de desproporcionalidad y la representación minoritaria en cada estado se puede apreciar que Hidalgo, que implementa el mecanismo de representación minoritaria, tiene el índice de desproporcionalidad más alto, aunque el estado de Nuevo León, que también aplica este criterio, tiene

el índice de desproporcionalidad más bajo, por lo que no puede afirmarse que sea un elemento determinante; por otro lado ocho de los nueve estados que no cuentan con representación minoritaria tienen un índice de desproporcionalidad por debajo de la mediana, en tanto siete de los 21 estados que si la aplican tienen un índice de desproporcionalidad por debajo de la mediana, que se ubica en el estado de Guanajuato y está representado por una línea horizontal (Gráfico 5.10).

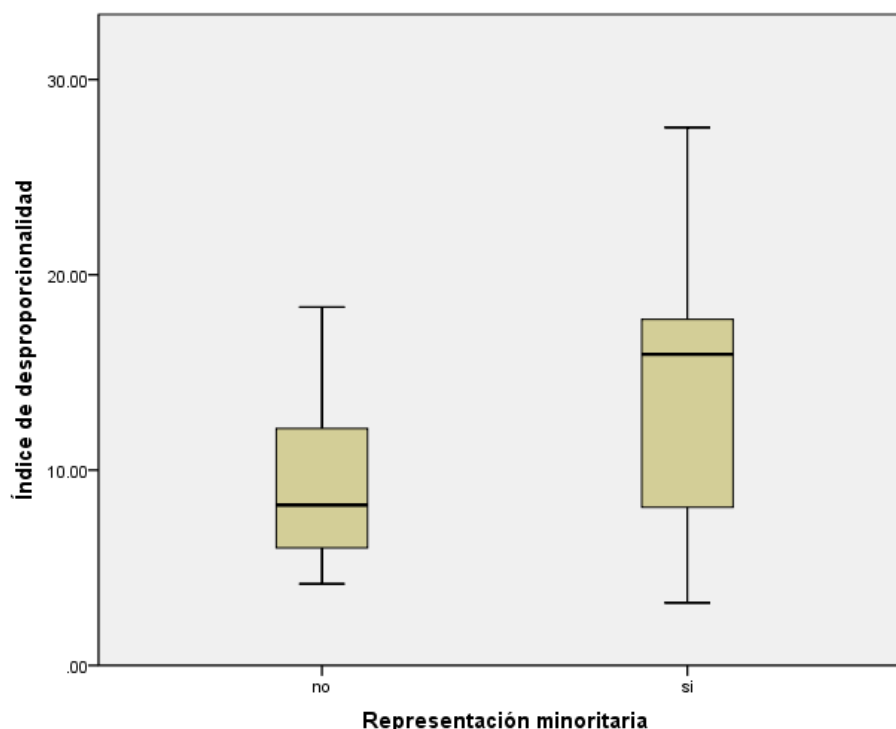
Gráfico 5.10 Desproporcionalidad y representación minoritaria



Fuente: Elaboración Propia con base en información de los Institutos electorales estatales

En el gráfico 5.11 índice de desproporcionalidad contra la representación minoritaria en un diagrama de caja y bigote, donde se puede apreciar que los estados que no cuentan con el mecanismo de representación minoritaria tienen valores más bajos y una dispersión menor respecto a los que cuentan con una representación minoritaria. A través de ello y en términos cuantitativos, se puede afirmar que un criterio implementado originalmente para mejorar las condiciones de representación, tiene un efecto contrario.

Gráfico 5.11 Correlación entre desproporcionalidad y representación minoritaria



Fuente: Elaboración Propia con base en información de los Institutos electorales estatales

5.3.3. Desproporcionalidad, alternancia y partido gobernante

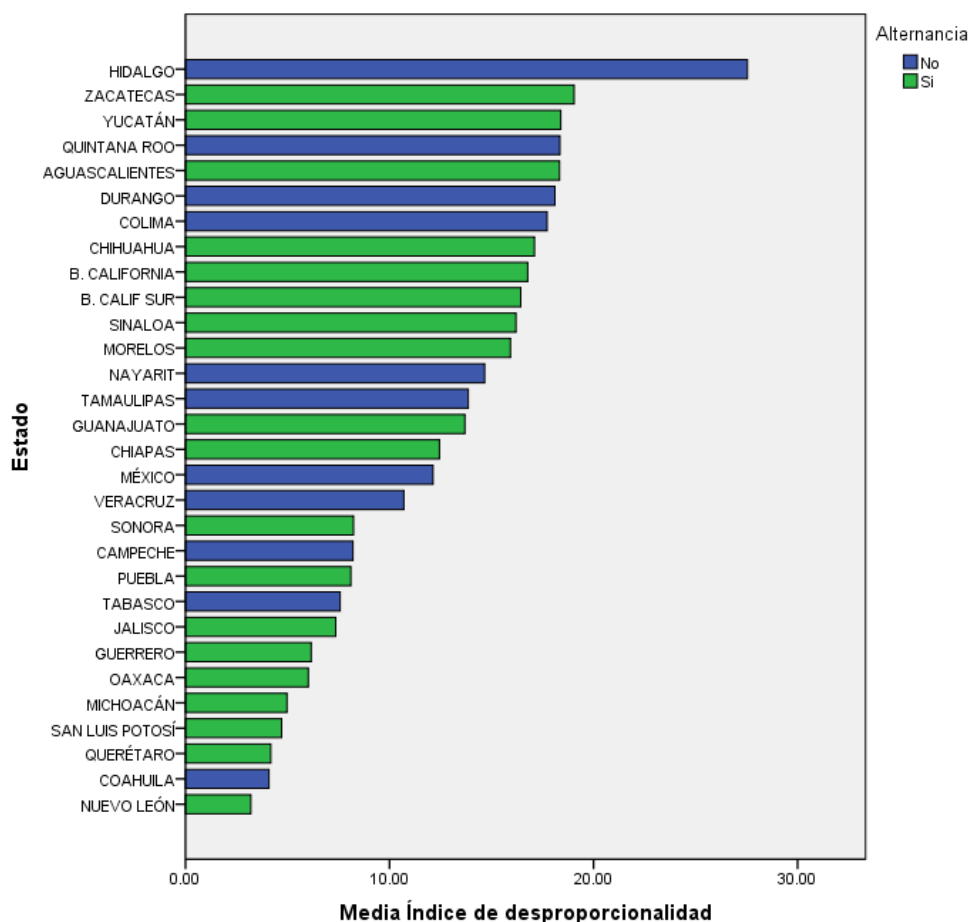
Como consecuencia del sistema de partido hegemónico presente durante décadas a nivel federal y estatal en México, la alternancia en los gobiernos se ha considerado un elemento definitorio en la modificación de los sistemas electorales, y si bien, fue a través de los triunfos opositores en elecciones locales que se aceleraron los procesos de reforma y se modificó el sistema de partidos, los gobiernos estatales donde se ha presentado alternancia no necesariamente han experimentado reformas electorales que busquen una mayor proporcionalidad electoral (Gráfico 5.12). Incluso, utilizando la variable de alternancia en un agregado nacional se puede observar que aquellas entidades que durante la última década del siglo XX y la primera del presente siglo han tenido gobiernos distintos al PRI

muestran valores mayores de desproporcionalidad, que aquellas que no han experimentado alternancia en el gobierno estatal (Gráfico 5.13).

En el gráfico 5.12, donde se ilustran con azul los estados en los que sólo ha gobernado el PRI o alianzas encabezadas por éste y en verde los casos dónde se han registrados gobiernos de alternancia, se observa que no existe una tendencia determinante que favorezca la proporcionalidad en alguno de los casos. Aunque se puede observar en una primera aproximación que la mayoría de los estados con alternancia se ubican por encima de la media, los casos de Hidalgo, Quintana Roo y Colima son de los que muestran un índice mayor.

Resalta que en los estados con alternancia, la brecha entre el valor máximo, 19.05 en Zacatecas y el mínimo, 3.2 en Nuevo León es menor, existiendo una diferencia de casi 16 puntos; en tanto en los estados eminentemente priistas van del 27.54 al 4.09 con lo que existen más de 23 puntos de diferencia entre los polos. En el agregado nacional los valores indican que los gobiernos con alternancia muestran valores por debajo de los estados que sólo han tenido gobiernos surgidos del PRI; aunque los análisis de varianzas muestran que la diferencia no es significativa para establecer una relación determinante entre alternancia y desproporcionalidad. (Gráfico 5.12)

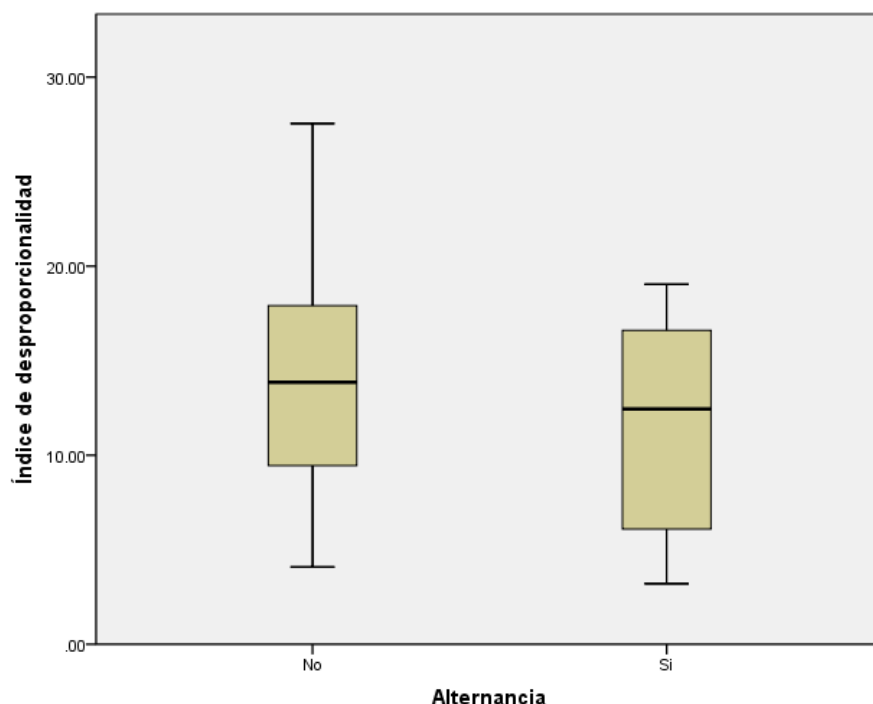
Gráfico 5.12 Índice de desproporcionalidad y alternancia



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

En lo referente a la variable de partido en el gobierno; se puede observar que no existe una tendencia que permita afirmar que la proporcionalidad tiene una relación determinante con el partido que obtuvo el triunfo en las elecciones estatales. En este sentido, es importante precisar que dos décadas después de los primeros casos de alternancia, se mantiene una cantidad moderada de gobiernos encabezados por distintos partidos, pero salvo casos excepcionales, como Guanajuato donde incluso el PAN se ha convertido en dominante, ningún instituto político ha logrado mantener el control electoral por tres periodos sexenales.

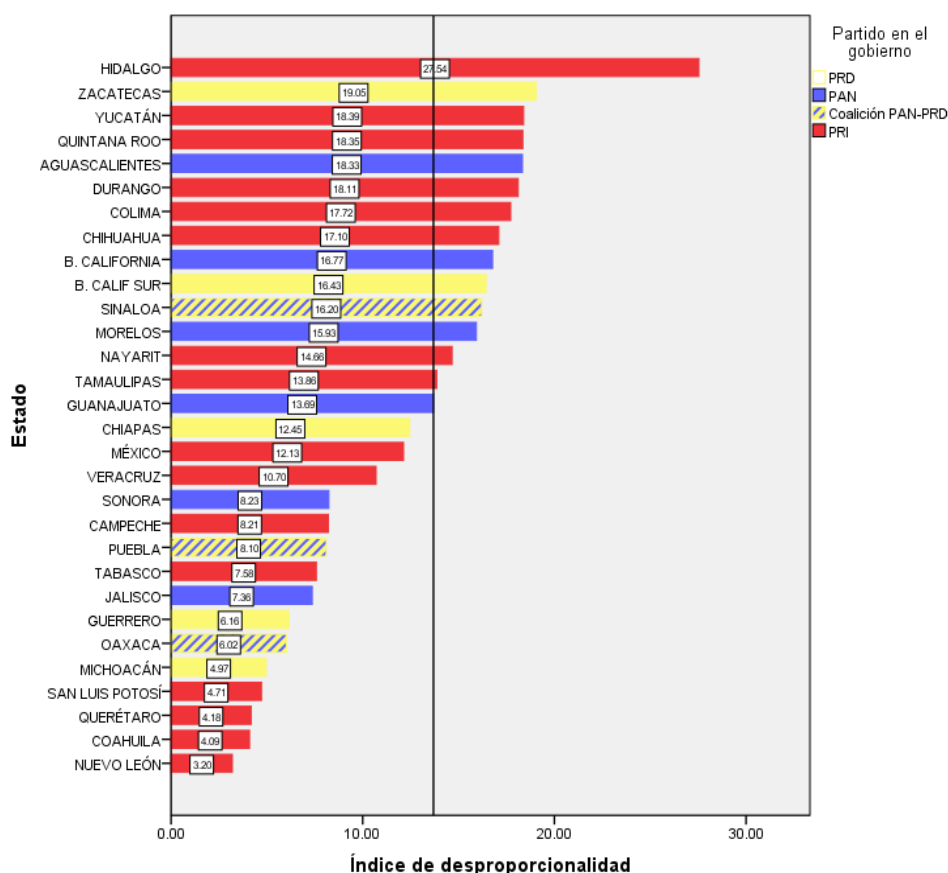
Gráfico 5.13 Correlación entre desproporcionalidad y alternancia



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

En un comparativo sincrónico de la década de 2010 entre los índices de desproporcionalidad y el partido en el gobierno, se aprecia que el estado de Hidalgo, gobernado por el PRI, tiene el índice de desproporcionalidad más alto, mientras que el estado de Nuevo León gobernado entonces por el mismo partido muestra el valor más bajo; asimismo se indica con una línea horizontal la mediana, centrada en Guanajuato (con valores de 13.69), cuyo partido en el gobierno es el PAN. Por encima de la mediana se ubican siete estados gobernados por el PRI, tres por el PAN, dos por el PRD y un estado gobernado por la coalición PAN-PRD. En contraparte, se tienen ocho estados gobernados por el PRI, tres por el PRD, dos por la coalición PAN-PRD y dos por el PAN debajo de la mediana (Gráfico 5.14).

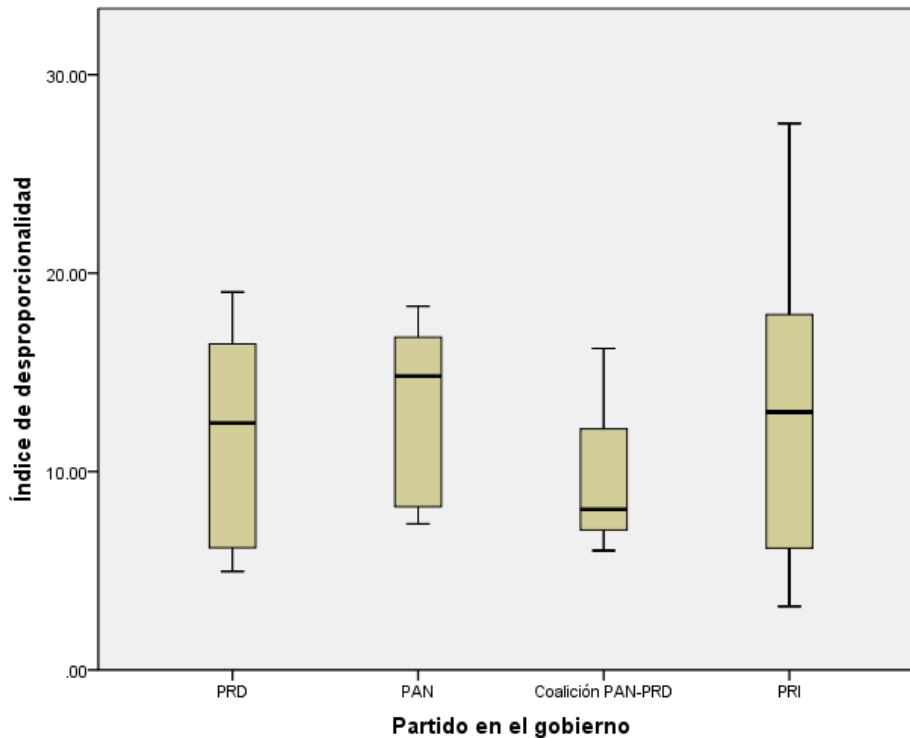
Gráfico 5.14 Desproporcionalidad y partido en el gobierno



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

En el gráfico 5.15 se muestra la correlación entre el índice de desproporcionalidad y el partido en el poder, presentado mediante un diagrama de caja y bigotes, en éste se aprecia que los valores más bajos corresponden a los estados gobernados por la coalición PAN-PRD, además de mostrar una dispersión menor en la desproporcionalidad respecto a los que son gobernados por otros partidos. La mayor dispersión se observa en los estados donde el PRI gobierna, independientemente de que hayan registrado alternancia o no en las últimas dos décadas. Los valores más altos se registran en las entidades gobernadas por el PAN, seguido por el PRI y el PRD con una escasa diferencia entre ellos.

Gráfico 5.15 Correlación entre Desproporcionalidad y partido en el gobierno



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

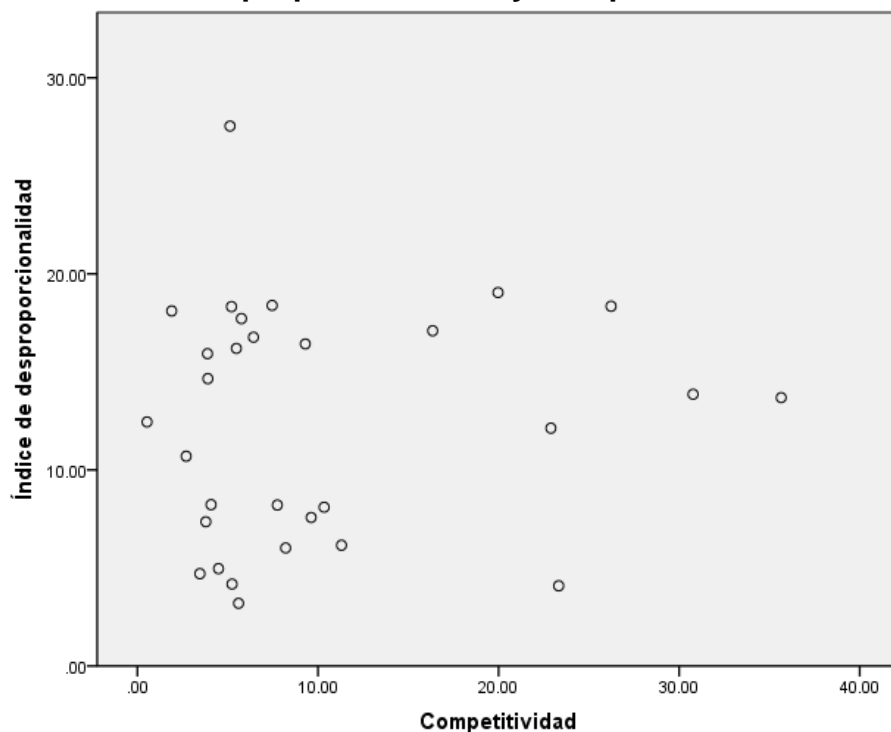
5.3.4 Desproporcionalidad y competitividad electoral

La importancia que la competitividad electoral ha tenido en los procesos de transición, particularmente en el cambio de regímenes autoritarios a otros con mayores elementos democráticos, hizo del concepto una variable fundamental para el análisis de las elecciones efectuadas durante el proceso de transición en México. Una mayor competitividad se asoció con contiendas electorales más justas, equilibradas y democráticas (Méndez, 2006).

Una revisión general de la literatura contemporánea sobre el tema señala que las elecciones competitivas, al poner a prueba la fuerza e independencia de los partidos y garantizar la posibilidad de alternancia, coadyuvan en la existencia de procesos electorales más justos y equitativos. Sin embargo no se ha logrado

precisar que beneficios tiene la competitividad electoral en otros aspectos políticos-electorales, en este sentido se planteó buscar una posible correlación entre la competitividad electoral, definida como la distancia entre el partido ganador y la segunda fuerza en votos obtenidos y la desproporcionalidad (Gráfico 5.16).

Gráfico 5.16 Desproporcionalidad y Competitividad electoral



Fuente: Elaboración Propia con base en los Institutos electorales estatales.

En el gráfico anterior (5.16) se observa que no existe una relación visible entre el índice de desproporcionalidad y la competitividad electoral, por lo que no es posible afirmar que los escenarios electorales con mayor competencia partidista estén relacionados con la proporcionalidad.

5.4 Costo de curul

Los diferentes mecanismos de conversión de votos en curules producen distintos grados de proporcionalidad en la composición de los Congresos; con base en los estudios pioneros de Medina Peña (1978, 1995) se utilizó el término de “costo

de curul” para, mediante una operación sencilla, determinar el número de votos que cada uno de los partidos políticos o coaliciones electorales requiere para obtener un espacio en el Poder legislativo. De esta manera al dividir el número de votos entre el número de curules que obtiene cada partido, se puede conocer el número de electores que requirieron emitir su voto para que el partido de su preferencia alcanzara una curul.

A continuación se muestra el costo de curul en los seis estados que se han analizado en este capítulo como muestra, a través de ellos se puede observar que la primera fuerza electoral requirió menos votos para obtener una curul, hallazgo que coincide plenamente con la tendencia a sobrerrepresentar sistemáticamente a los partidos mayoritarios señalada por Rae (1977), pero difiere en que esta diferencia no le resta representación a los pequeños, sino a la segunda y tercera fuerza electoral, beneficiando a los partidos minoritarios (Tabla 5.8).

Tabla 5.8 Costo de curul en seis entidades

Estado	Primera Fuerza electoral	Segunda Fuerza electoral	Tercera Fuerza electoral	Minoritarios
Baja California	34,852	35,870	36,117	No aplica
Campeche	8,490	12,698	13,103	9,992
Jalisco	67,305	70,579	104,884	101,129
Morelos	35,140	38,635	44,382	26,314
Quintana Roo	14,364	20,385	55,362	12,169
San Luis Potosí	28,850	55,980	58,022	34,378

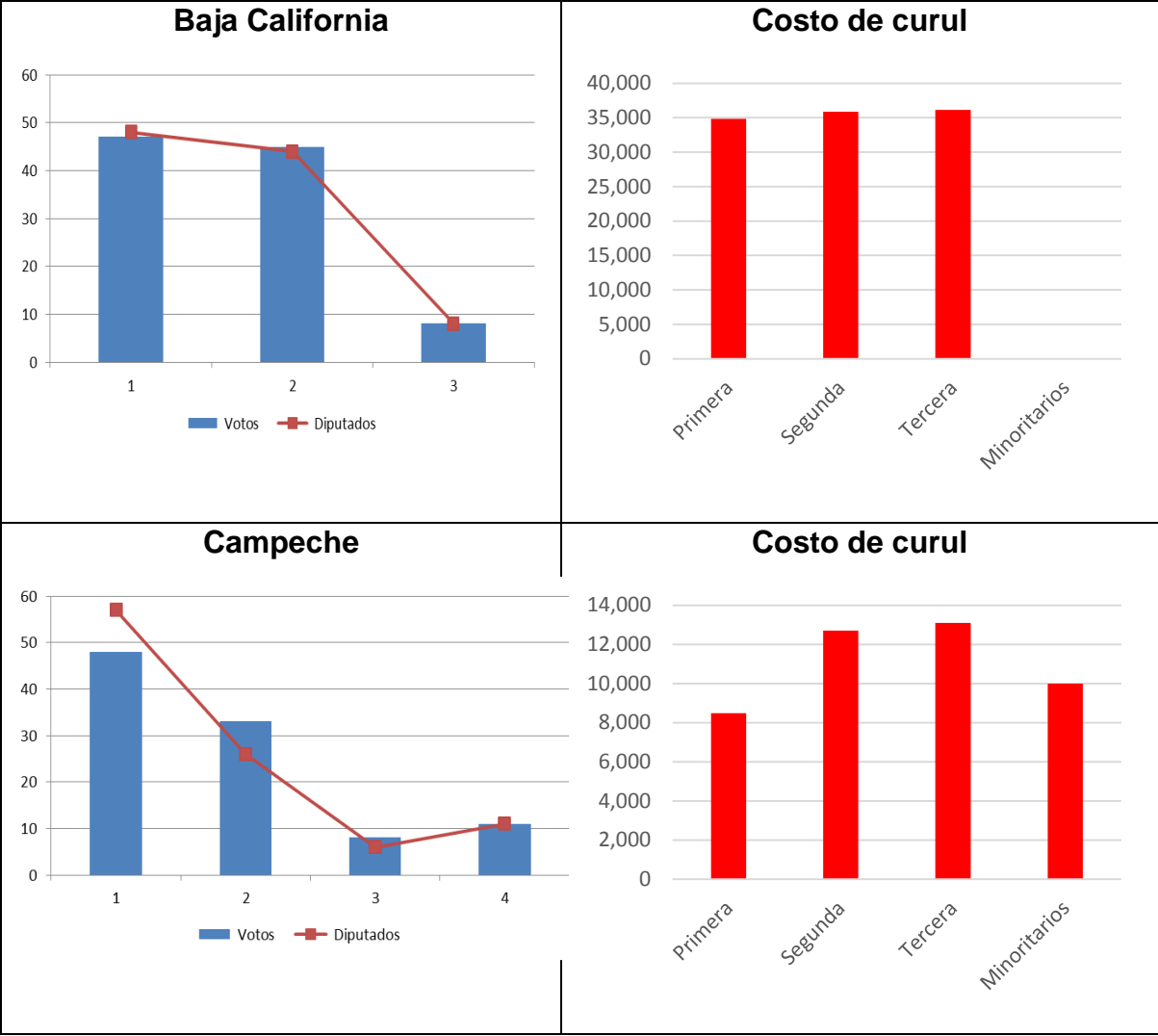
*En rojo el PRI; en azul el PAN, en verde el PVEM, en amarillo el PRD, en naranja el Movimiento Ciudadano.

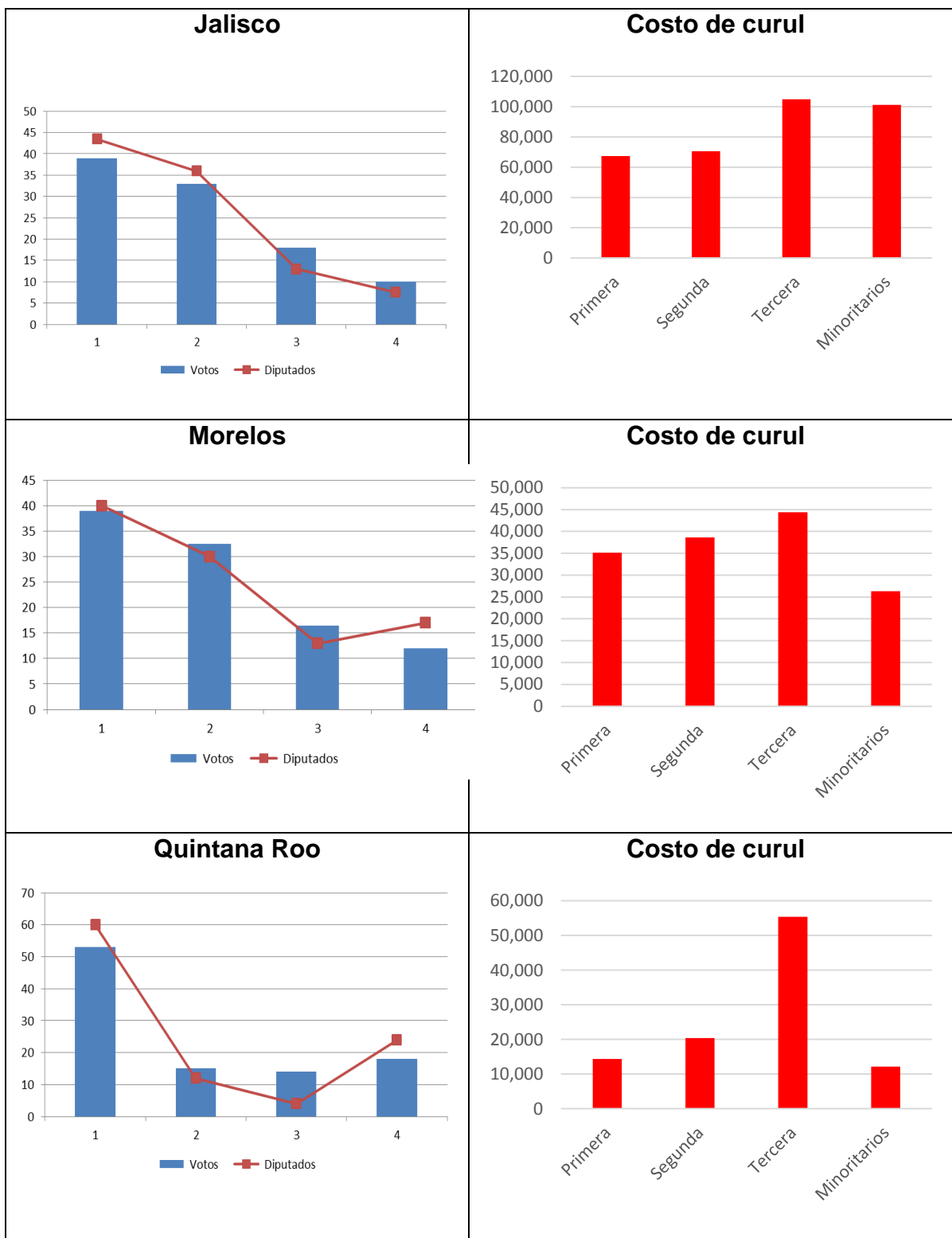
Fuente: Elaboración propia con datos de institutos electorales estatales y Congresos locales.

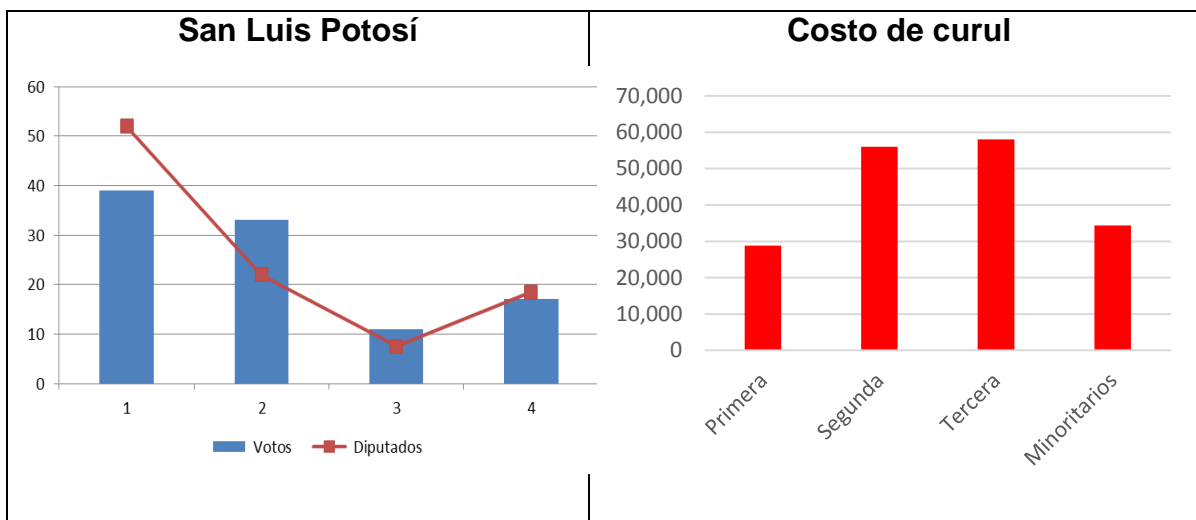
En los estados de Campeche y San Luis Potosí la primera fuerza electoral – PRI-, requirió el menor número de votos para hacerse de una curul, seguido de los partidos minoritarios, en Morelos –PRD- y Quintana Roo –PRI- los partidos minoritarios invirtieron menos votos, incluso que la primera fuerza electoral; en Jalisco la primera y segunda fuerza electoral tienen escasa diferencia en el costo de curul, seguidos de los partidos minoritarios y la tercera fuerza con valores muy

superiores; finalmente en Baja California sólo se presentaron tres contendientes, dos coaliciones y un partido (Gráfico 5.17).

Gráfico 5.17 Diferencia entre votos y curules y costo de curul







Fuente: Elaboración propia con datos de institutos electorales estatales y Congresos locales.

En cuanto a la diferencia entre el porcentaje de votos y la representación en el Congreso, el estado con mayor desproporción es San Luis Potosí, donde la primera fuerza electoral tiene una representación de 13 puntos porcentuales por encima de la votación obtenida, siendo la segunda fuerza electoral quien pierde 11 puntos. Quintana Roo es otra entidad en donde la segunda y tercera fuerzas electorales se encuentran subrepresentadas, en tanto la primera fuerza electoral tiene una sobrerrepresentación de siete puntos porcentuales. En el otro extremo, la entidad con mayor proporcionalidad es Baja California, en donde se observan valores mínimos.

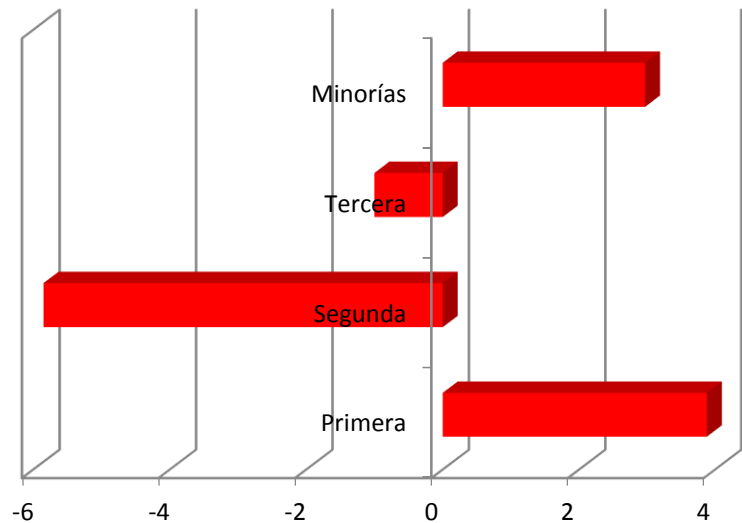
5.4.1 Sobrerrepresentación de la primera fuerza electoral y partidos minoritarios

La evidencia empírica obtenida mediante el análisis de las 6 entidades seleccionadas como muestra, indica que los partidos que obtuvieron el triunfo en los procesos electorales requirieron menos votos para acceder a una curul que el resto de los partidos; tendencia que se confirma a nivel nacional (Gráfico 5.18). A través de los datos referentes a las elecciones estatales realizadas entre 2010 y 2013 para elegir a los diputados locales que conformaron las legislaturas en cada

entidad se encontró que en los 30 casos analizados⁷¹ la primera fuerza electoral se encuentra sobrerrepresentada, en 21 entidades en forma individual y en el resto a través de coaliciones preelectorales.

El que la primera fuerza electoral, independientemente del partido, requiera menos votos para obtener un espacio en el Congreso confirma el sesgo mayoritario que se presenta en gran número de democracias, donde el diseño del sistema electoral “premia” a las grandes fuerzas políticas en detrimento de los partidos pequeños; sin embargo, como se ha mostrado a lo largo de las páginas anteriores, en el caso mexicano los partidos pequeños también suelen alcanzar una representación mayor a los votos obtenidos, en detrimento de la segunda fuerza electoral y en más de la mitad de los estados de la tercera.

Gráfico 5.18 Diferencia entre votos y curules en agregado nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de institutos electorales estatales y Congresos locales.

La representación proporcional, incorporada en la década de 1970 al sistema electoral mexicano, tenía el fin de garantizar la participación de distintas fuerzas políticas en la contienda electoral, sin poner en riesgo la mayoría del PRI; más de 40 años después, los mecanismos de representación minoritaria y los bajos

⁷¹ No se incluye el estado de Tlaxcala debido a que los datos públicos resultan insuficientes para el análisis.

umbrales electorales siguen permitiendo que el partido que obtiene la mayoría en las elecciones obtenga una representación mayor en el Poder Legislativo que el porcentaje de votos obtenidos.

Los incentivos que se establecen en los sistemas electorales parecen ser lo suficientemente estables para que los partidos pequeños sigan participando en coaliciones durante los procesos electorales, garantizando con ello la conservación de su registro y la obtención de recursos económicos; por otra parte para los partidos grandes la alianza con otras fuerzas políticas de menor tamaño garantiza contar con una mayoría, de facto, en el Congreso, mayoría que de acuerdo a las normas que establecen topes a la sobrerrepresentación y la imposibilidad de contar con una mayoría calificada sería imposible si se presentaran solos a las elecciones.

Por otra parte los partidos que obtienen el segundo lugar se enfrentan a la disyuntiva de promover reformas electorales que favorezcan la condición de la oposición legislativa, restando facultades al partido ganador; sin embargo el hecho de que a nivel estatal se observe un sistema bipartidista y con una competitividad constante, mantiene las expectativas de los partidos grandes para obtener el triunfo en la siguiente contienda electoral, disminuyendo el interés en restarle privilegios al partido ganador.

5. 5 Los sistemas electorales y la reproducción de la desigualdad

Desde la fórmula más sencilla, que corresponde al cálculo de costo de curul, hasta la aplicación de índices más elaborados como es el caso de los mínimos cuadrados, se observa que el sistema electoral en las entidades mexicanas cuenta con una serie de mecanismos diseñados para reproducir la desigualdad en materia de representación que se expresa esencialmente en los congresos estatales. Si bien, como la literatura lo señala, no es una condición exclusiva de México, podemos observar la persistencia de ciertas prácticas culturales que se materializan a través de intrincadas legislaciones o de fórmulas que nominalmente favorecen la

representación de las minorías pero que al hacerlo aumentan la brecha entre la primera y la segunda fuerza electoral. A través de la evidencia empírica, podemos afirmar que las condiciones estructurales favorecen la consolidación de una clase dominante que obtiene legitimidad a través de los procesos electorales, sosteniendo a nivel discursivo una sinonimia entre democracia y elecciones.

La sobrerrepresentación de las zonas rurales y marginadas donde la compra y coacción del voto es más sencilla, la división de comunidades urbanas en distintos distritos, para que sus decisiones electorales puedan atemperarse con el voto rural; así como la incorporación de mecanismos de reparto como el de representación minoritaria -que en términos cuantitativos aumenta la sobrerrepresentación y debilita la representación de la segunda fuerza electoral- son estrategias que permiten el fortalecimiento de la clase dominante y excluyen a las minorías del Poder Legislativo.

En palabras de Bonfil Batalla (2005) el juego real de las decisiones políticas sigue abierto sólo para unos pocos, bajo normas y procedimientos anquilosados, juego de pizarrón, previsible y rutinario, cada vez más incompetente para responder a lo que pasa realmente y ello repercute en una sociedad que no participa, porque se le ha negado el derecho a hacerlo en sus propios términos. El resultado es que al pueblo se le concibe no como un colectivo, sino como la suma de individuos, como una cifra sólo, y por tanto se convierte en susceptible de ser cuantificable, construyendo con base en ello el presupuesto de legitimidad sobre el que descansa la representación política.

Bajo esta lógica es posible afirmar que la instrumentación de los sistemas electorales es una forma de exclusión, que construye mayorías a través de fórmulas. Por citar un ejemplo cotidiano en México, donde la abstención rebasa habitualmente el 50 por ciento en las elecciones, es posible gobernar una entidad con menos del 20 por ciento de la aceptación de los electores, lo que recuerda la frase de Deleuze (1999, p. 146) acerca de que una minoría pueden ser más numerosa que una mayoría, por lo que no se distinguen numéricamente. Lo que define a una mayoría es un modelo y es precisamente a un modelo de democracia representativa al que

se adhieren los grupos dominantes y con base en él establecen las características que deben tener los gobernantes.

A este modelo le subyace la visión del México imaginario (Bonfil Batalla, 2005) que sólo admite ver a los mexicanos como individuos, no como miembros de pueblos y sociedades forjadas a través de la historia. En este proyecto los electores se transforman en piezas intercambiables, aisladas, en cifras que se pueden restar aquí para sumarse allá. Se quiere ignorar lo obvio: la condición social de los seres humanos. Se olvida que la individualidad existe sólo en el contexto de una sociedad determinada que a su vez posee una cultura específica.

A partir de los resultados eminentemente cuantitativos que se han presentado en este apartado se hace necesario un análisis cualitativo, en el que a través de la reconstrucción de las estructuras políticas y sociales se aborde el tema con mayor profundidad, ya que utilizando las palabras de Urdániz las matemáticas sólo tienen sentido cuando tras un valor y una cifra percibimos un significado aplicable al mundo real. Sólo entonces nos serán de ayuda. Si no es el caso, los datos numéricos son, en el mejor de los casos, superfluos; en el peor y más habitual (porque conducen al extrañamiento, a la incompreensión y al desánimo), contraproducentes, llevando a perder de vista el objeto de estudio y obstaculizar nuestra comprensión de los fenómenos electorales (2006, pp. 293-294).

Para cumplir el objetivo de esta investigación, se ha seleccionado al estado de Tamaulipas para realizar un análisis de la cultura política, las estructuras sociales y los mecanismos de reproducción que nos permitan comprender por qué la alternancia partidista no ha implicado cambios sustanciales en el sistema electoral de las entidades, por qué se mantienen prácticas patrimonialistas y se asiste a la implementación de un autoritarismo renovado (Ackerman, 2015; Fernández, 2007).

CAPÍTULO 6

6. ESTRUCTURA SOCIAL, CULTURA POLÍTICA Y PROCESOS ELECTORALES EN TAMAULIPAS

“La historia de México... la escribimos y nos escribe. Si sólo nos escribe, se condena y nos condena a repetir la historia, tal vez más grotescamente, pero a repetirla. Si sólo la escribimos, no podremos distinguir (como decía Lucas Alamán) ‘lo que es cierto de lo que es fingido’, y nos otorgaremos por decreto lo que la realidad nos negará con esa terquedad que suele tener la realidad.”

Rafael Sebastián Guillén “Subcomandante Marcos”⁷²

La corriente sociológica estructural funcionalista concibe a la sociedad organizada y a su vez condicionada por un conjunto de estructuras (familia, religión, educación, instituciones, valores) que cumplen cada una de ellas una función específica, englobada en su contribución a la estabilidad del sistema mediante su reproducción; a dicha corriente perteneció Parsons en calidad de fundador, entre cuyas obras de referencia obligada sobre el particular destaca *El sistema social*.

Parsons (1991) retoma de Weber la categoría de acción social (2014), referida a una acción que tiene un significado particular en función del conjunto de valores prevalecientes en una cultura concreta, diferenciando acción de conducta en tanto ésta implica sólo una reacción mecánica a un estímulo, lectura propia del conductismo.

Asimismo, dicha corriente teórica presupone que el sujeto está inmerso en las estructuras sociales y, su acción es en mucho el resultado de las pautas y condicionantes que determinan esas estructuras, coincidiendo con el planteamiento sobre el hecho social de Durkheim (2006).

⁷² Periódico la Jornada, 20 de julio de 1994.

Bajo este planteamiento teórico, a toda acción social le subyace la existencia de un actor que persigue un fin concreto al que orienta su acción, misma que tiene lugar en un contexto donde el actor se enfrenta a situaciones que no puede controlar, es decir, a las estructuras, así como a otras sobre las cuales puede discernir y que tienen que ver con los medios a los cuales puede apelar para alcanzar el fin, no obstante, la elección del actor está determinada por las normas y los valores prevalecientes.

Entender a la sociedad organizada por estructuras que cumplen funciones específicas, implica partir de una visión sistémica (Bertalanffy, 1976), en la que cada una de las partes, es decir, de los subsistemas, está mutuamente condicionada y depende para su sobrevivencia de la existencia y estabilidad de los demás subsistemas con los que interactúa, los que a su vez se articulan con otros sistemas o estructuras más amplios, en una concepción global de interdependencia mutua (Merton, 2000).

Para Merton la estructura es un sistema de relaciones relativamente estables entre las partes constitutivas que cumplen una función manifiesta o latente específica, cuya estabilidad deriva de la persistencia de los actos sociales esencialmente de orden cultural, más allá de la voluntad de los individuos. Bajo esta lógica, la estabilidad del sistema requiere de su equilibrio que se consigue mediante la definición de los fines, los objetivos y los métodos para alcanzar los objetivos. Asimismo es imprescindible que el sistema establezca las normas de funcionamiento que deben incluir premios y castigos, así como la prevención de autoridades.

El proceso de socialización desde la infancia en torno a los valores que sustentan al sistema es fundamental, en tanto a través de él se garantiza la asimilación del mismo y la adaptación al conjunto de gratificaciones y sanciones inherentes a la consecución del fin deseado. Finalmente la división del trabajo en el interior del sistema asegura y determina la posición que cada actor desempeña, de lo cual se desprende la jerarquización social que le es inherente.

Entendiendo la estructura social como el conjunto de funciones que llevan a los individuos a relacionarse entre sí y con su cultura de manera determinada Robert Merton (2000) establece una diferencia entre estructura social y estructura cultural y plantea una tipología de modos de relacionarse individualmente con las estructuras, que determinan su adaptación a la cultura y a la sociedad, que van desde la conformidad, hasta la rebelión, e incluyen también la innovación, el ritualismo y el retraimiento. Esta tipología se basa en dos elementos concretos, el primero se refiere a las metas, sustentadas como objetivos legítimos, propósitos e intereses culturalmente definidos y compartidos socialmente. El segundo elemento de la estructura cultural regula y controla los modos admisibles de alcanzar los objetivos legítimos, así como los procedimientos permisibles para avanzar y se materializa en normas institucionalizadas.

Una sociedad es estable en la medida en que los individuos se conforman con las metas culturales y los medios institucionalizados para alcanzarlas, se adaptan y ello permite mantener el funcionamiento ordenado de la sociedad, existiendo una serie de incentivos para que los ciudadanos se desenvuelvan de conformidad con las metas culturales y la estructura social, evitando conductas divergentes; en estas sociedades, el engranaje de expectativas que constituye todo orden social se sostiene por la conducta modal de sus individuos que representa conformidad con las normas de cultura consagradas, aunque quizás secularmente cambiantes (Merton, 2000, p. 219).

6.1 Contexto histórico

A través de la historia política de Tamaulipas se pueden observar aspectos estructurales del sistema político mexicano, con los que se ilustra la existencia de múltiples incentivos para que los individuos se adapten a las metas culturales y medios institucionalizados para obtenerlos, lo que corresponde en la tipología de Merton a un tipo de adaptación de conformidad (2000, p.218).

La visión centralista del poder, el caudillismo, los cacicazgos y el voto corporativo como fundamento de un régimen que se ha ostentado oficialmente como legal y democrático, al tiempo que obtiene legitimidad a través de estructuras piramidales que reproducen las políticas nacionales en el ámbito regional, han influido en el tipo de incentivos con que cuentan los individuos para mantenerse conformes con la estructura social y compartir las metas culturales; asimismo la discrecionalidad respecto a los procedimientos permisibles, que se relaciona en el caso de Tamaulipas con la visión patrimonialista, ha implicado la reproducción en cierta forma exitosa de modelo político.

El sistema político tamaulipeco puede comprenderse mejor conociendo el sentido de las relaciones sociales expresadas en la formación de grupos políticos, económicos y caciquiles, así como las divergencias que éstos han mantenido con el Estado en determinados momentos; bajo esta premisa, a continuación se realiza un esbozo histórico que ilustra la interacción de los actores políticos nacionales y locales del estado de Tamaulipas.

En el caso de Tamaulipas, no se pueden utilizar los mismos parámetros para explicar los movimientos en la frontera norte al defender el triunfo de los candidatos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en la década de 1980, o el poder económico y político del sindicato petrolero al sur del estado, sobre todo si se compara con las zonas rurales donde los ciudadanos reconocen con ironía la existencia del fraude y la asumen como parte del sistema. Sin embargo, pese a las diferencias entre las tres grandes zonas del estado, se observa que existen patrones de conducta política comunes en la entidad: por cuestiones de género, clase social, empleo y capital cultural. Destaca, por ejemplo, el amplio porcentaje de ciudadanos que considera que los burócratas por el hecho de “trabajar para gobierno” deben votar por el PRI, en este sentido no sólo se reproducen actitudes de patronazgo presentes desde hace siglos, sino que la presión constante que la estructura burocrática ejerce sobre los funcionarios para que sean, en palabras de Merton, metódicos, prudentes y disciplinados funciona eficazmente (2000, p. 278).

6.1.1 Antecedentes

La historia de Tamaulipas difiere en aspectos fundamentales de la mayoría de las entidades mexicanas, su territorio fue incorporado a la Nueva España hasta 1748 (Alvarado, 2004, p.13). Razón por la que el período colonial resultó sensiblemente menor al del resto del país; en estos 60 años se establecieron comunidades dedicadas a la agricultura y la ganadería, que determinaron el perfil ranchero que ha caracterizado al estado, una vez concluida la guerra de independencia, se constituyó formalmente con el nombre de Tamaulipas y se adhirió a la República Federal, instalando en 1824 el primer Congreso Constituyente, que promulgó un año más tarde la Constitución del estado, donde se adoptó el régimen federal y la división de poderes que se mantiene hasta nuestros días. En ella se establecían las normas para la elección de diputados, gobernador y vicegobernador.⁷³

Para la elección de los representantes, los ciudadanos eran reunidos en el lugar y fecha convenidos, la primera autoridad civil de la comunidad iniciaba la asamblea nombrando dos escrutadores y un secretario, una vez instalados procedían a la votación que debería ser secreta. El hecho es que no había boletas y los votantes no sabían leer, ni escribir, por lo que se acercaban a la mesa y “en voz baja, aunque suficiente para que pudieran oírlos el presidente de la mesa y los escrutadores” decían al secretario el nombre del votado, para que lo escribiera en un libro especial. El secretario levantaba un acta con el escrutinio, que enviaba al Congreso del Estado. La Comisión Revisadora del Congreso debía rendir un informe en tres días hábiles declarando gobernador a quien hubiera obtenido mayor número de votos (García, 2006, p.7).

Al igual que a nivel federal, en Tamaulipas la legislación electoral establecía que el voto era universal e indirecto, hasta 1869, cuando el Gobernador Juan José de la Garza promulgó la nueva *Ley Electoral*, aprobada por el Congreso del Estado, estableciendo que la elección de los representantes populares debería ser mediante

⁷³ Figura que desapareció posteriormente.

el voto directo de los ciudadanos.⁷⁴ Aunque la experiencia de las elecciones directas se adelantó en Tamaulipas por más de 50 años a la federal, el analfabetismo y las constantes luchas armadas impidieron que los procesos electorales pudieran llevarse a cabo con apego a la legalidad. Durante el porfiriato, no sólo se alteraron los resultados estatales y municipales para que resultaran electos los candidatos simpatizantes de Díaz, también se reprimieron violentamente los movimientos ciudadanos que intentaban registrar candidatos para contender contra los partidarios del porfirismo.⁷⁵

Al respecto resulta muy ilustrativa una carta archivada en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad de Tamaulipas. En la misiva dirigida a los presidentes municipales en vísperas del proceso electoral de 1900, el Gobernador Guadalupe Mainero escribió: “Recibí instrucciones por medio de la Secretaría de Estado para apoyar la reelección del señor General; Porfirio Díaz confiando en mi discreción me ha pedido que hable con los principales de este lugar que siempre han colaborado, que no les dijera que son órdenes, que de la mejor manera les haga saber que es lo más conveniente para el estado, por lo que si alguno sale con otro nombre lo rechace con disimulo, hay que valerse de los amigos a los que siempre se ha dado protección... Mejor que la propuesta la haga uno de éstos, cuándo la conozca el pueblo, ya no habrá de otra”.

Durante el porfiriato, en Tamaulipas se incrementó el comercio, sumando a la tradicional vía marítima las nuevas instalaciones del ferrocarril. Durante la primera década del siglo XX se realizaron las primeras explotaciones comerciales de petróleo lo que puso de manifiesto la importancia estratégica militar y económica del estado (Alvarado, 2004, p.16), La bonanza económica, producto en gran medida del petróleo, la frontera con Estados Unidos, principal socio comercial, permitió la

⁷⁴ La ciudadanía se otorgaba a todos aquellos nacidos en el Estado, mayores de 21 años si estaban solteros, y de 18 si estaban casados, que no fueran ebrios consuetudinarios, tahúres, ni que hubieran cometido fraude en el desempeño de un servicio público.

⁷⁵ Villa de Palmillas en 1878, Villa de Llera en 1888.

consolidación de una clase gobernante que aliada a los ganaderos y comerciantes logró mantenerse en el poder sin enfrentamientos serios.

El impacto de la revolución de 1910 no fue tan crítico en la entidad como en otros estados; la economía no se paralizó, las exportaciones de petróleo continuaron; y el triunfo constitucionalista en 1913 no representó una fractura para las élites políticas. (Alvarado, 2004, p.17) La élite en el poder, no enfrentó problemas que cuestionaran la gobernabilidad, pese a que las revoluciones de 1910 y de 1913 interrumpieron el orden constitucional y durante varios años no se realizaron elecciones, por lo que el gobernador era nombrado por el Senado o por algún jefe militar.

Paradójicamente, la reanudación de los procesos electorales en 1918 trajo consigo el enfrentamiento armado entre los simpatizantes de los caudillos revolucionarios que pugnaban por el poder a nivel nacional y, que a nivel estatal se reflejó en la contienda por la gubernatura de los Generales Luis Caballero y César López de Lara. El conflicto postelectoral, la división de la élite política en dos grupos claramente enfrentados y la simultánea aparición de numerosas asociaciones políticas y sindicales caracterizaron el escenario político estatal de los primeros años postrevolucionarios. La inestabilidad política en el estado se reflejó en los 29 ciudadanos que ocuparon el Poder Ejecutivo entre 1911 y 1924.

En este contexto, el exgobernador interino Emilio Portes Gil dirigió una carta a sus amigos, partidarios y dirigentes de agrupaciones de todo el estado: “Estando muy próximas las elecciones... y habiéndome dado exacta cuenta de la desorganización en que se encuentran las diversas organizaciones políticas... He llegado a la conclusión de que es indispensable procurar la formación de un partido en todo el estado, en el cual se fusionen los distintos grupos políticos que hasta hoy han venido luchando en el terreno social y democrático por el logro de sus aspiraciones”⁷⁶. Este partido debería tener representación en todos los municipios,

⁷⁶ Carta/Convocatoria escrita por Emilio Portes Gil el 30 de abril de 1924. Archivo personal de Raúl García.

pueblos, congregaciones y rancherías; tendría además como líder máximo al propio Portes Gil.

6.1.2 La revolución institucionalizada. El portesgilismo en Tamaulipas 1924 – 1947

Con la intención de unificar a las distintas asociaciones políticas en torno a la candidatura de Portes Gil, en 1924 fue creado el Partido Socialista Fronterizo (PSF) que con el lema: “Sindicalismo, Tierra y Justicia” se presentó a las elecciones del mismo año postulando como candidato a su autonombrado *líder nato*.

El PSF ganó las elecciones y Emilio Portes ocupó el cargo de gobernador hasta agosto de 1928, cuando fue designado Secretario de Gobernación y meses más tarde presidente interino de México.

La fuerza de Portes Gil en Tamaulipas estaba sustentada, en gran medida, en la estructura regional del PSF y sus organizaciones corporativas, como la Liga de Comunidades Agrarias y los sindicatos obreros, además de una creciente burocracia estatal integrada al partido. El resultado fue un gobierno que, por medio de alianzas de clase, hizo posible iniciar el reparto agrario sin afectar el sistema de haciendas en la entidad y que fomentó la organización de trabajadores afiliados en masa al partido. La estructura política del PSF se mantuvo regionalmente hasta 1933, cuando se fusionó permanentemente con el Partido Nacional Revolucionario (PNR), lo que no modificó las prácticas político – electorales que caracterizaron al Partido Socialista, debido sobre todo a la similitud en la declaración de principios y los mecanismos electorales entre ambas organizaciones, producto en buena medida de la participación del líder tamaulipeco en la fundación del PNR en 1929.

El PNR se constituyó a nivel nacional y local como el mecanismo exclusivo de reclutamiento político para el acceso al poder, concentrando la capacidad de formar nuevos cuadros, además de eliminar la competencia. El control político sobre el partido a nivel regional permitió a Portes Gil practicar la selección de candidatos

en plazas públicas, el único requisito era que el candidato perteneciera al sector mayoritario en el municipio. En los extremos de plaza se colocaban los precandidatos y después se “invitaba” a los ciudadanos a mostrar su simpatía colocándose en determinado lado, finalmente se contaban los grupos y el que tenía mayor número de adeptos era nombrado “candidato revolucionario”. Con esta práctica preelectoral se dejaba claro cuál sería el resultado de la elección oficial, desalentando cualquier movimiento disidente.

Esta práctica se designó oficialmente plebiscito, aunque como escribió Raúl García (2006, p. 48) a la selección de candidatos se le conocía coloquialmente como la de los “barbacolleros” porque antes de las elecciones los voceros identificados con el líder nato comunicaban a los subcomités municipales los nombres de los aspirantes que contaban con la aprobación del partido, quienes se manifestaban en contra recibían represalias, los que lo hacían a favor participaban de las multitudinarias barbacoas⁷⁷ a las que convocaba el partido para seleccionar mediante plebiscito a su candidato.”

Portes Gil incidió en la nominación de diputados, presidentes municipales y de varios gobernadores que le sucedieron, Francisco Castellanos, Rafael Villareal, Enrique Canseco, Marte R. Gómez, Magdaleno Aguilar, y Hugo Pedro González, convirtiendo estas décadas en lo que algunos historiadores han llamado el minimaximato, por su similitud con Plutarco Elías Calles en la dirigencia del PNR. La correlación de fuerzas en el estado se mantuvo por dos décadas, a través básicamente del respaldo del sector campesino, el más numeroso del partido y donde Portes Gil ejercía gran control.

Hasta 1946, con el inicio de la política modernizadora del presidente Miguel Alemán, se experimentaron cambios que impactaron directamente en la política regional tamaulipeca. El 9 de abril de 1947, el Senado declaró la desaparición de poderes en Tamaulipas,⁷⁸ removiendo al último gobernador portesgilista y

⁷⁷ Se refiere al platillo típico mexicano elaborado a partir de carne cocida al vapor y que se sirve en festejos.

⁷⁸ El artículo 76 de la Constitución estipula que el Senado tiene el poder de disolver los gobiernos estatales y nombrar Gobernador suplente, que se elegirá de una terna enviada por el Ejecutivo.

nombrando un interino con poco arraigo en el estado, Raúl Gárate que tenía como objeto restaurar la legalidad quebrantada después de que un periodista fuera asesinado por el Jefe de la Policía del estado. (González, 1983, pp. 94-110) En los hechos este suceso se leyó como un testimonio de la supremacía del Presidente frente a los poderes regionales.

En 1947 se inició en Tamaulipas el periodo centralista que abarcó casi 5 décadas, durante las cuales los gobernadores eran elegidos por el presidente y líder máximo del partido, con base en su lealtad y cercanía con el primer mandatario. Si bien esta práctica evitó la consolidación de caciques al margen del partido oficial y de la voluntad del presidente, fue generando una nueva dinámica política. La designación de candidatos a gobernadores con carreras nacionales, más que estatales, propició la necesidad de establecer pactos con los caciques locales para ejercer un efectivo control político de la entidad, además del fortalecimiento de la entonces incipiente burocracia.

6.1.3 El presidente escoge y los tamaulipecos eligen 1947 – 1994. El centralismo y su impacto regional

La convivencia entre dos centros de poder: el gobernador como representante del centro nacional y la estructura corporativa controlada por una burocracia sindical y agraria, definieron esta etapa. En las estructuras locales se perfeccionaban los mecanismos de patronazgo y clientelismo que garantizaban los triunfos electorales, además de que se reclutaba a la élite local y su burocracia. El resultado era un gobierno estatal obligado a negociar con los grupos de poder locales y una élite política acotada por su disciplina ante las decisiones políticas del presidente (Ramírez, 2005).

En este periodo se pueden ubicar las gubernaturas de Raúl Gárate, interino de 1947 a 1951, y Horacio Terán 1951 - 1957, amigo íntimo del Presidente Miguel

Alemán y con carrera política en el Distrito Federal. A Terán, le precedió Norberto Treviño Zapata 1957 – 1963, gastroenterólogo de cabecera del presidente Ruiz Cortines, de quien se ha escrito que envió al tamaulipeco al estado desde las elecciones intermedias de 1954 para restar control político al gobernador en funciones (Salinas, 1986; Durón, 2003). Durante este sexenio, el incremento de la población urbana y la consolidación del sindicalismo en detrimento de los viejos líderes agrarios fueron elementos decisivos en la formación de los nuevos liderazgos obreros, que devinieron en cacicazgos con poder económico y político propio (Salinas, 1986, p. 13). Durante los sexenios de Praxedis Balboa 1963 – 1969, Manuel Ravizé 1969 – 1975, y Enrique Cárdenas González 1975 – 1981 los cacicazgos crecieron, se consolidaron y experimentaron cierta independencia del poder central y el estatal.

En Tamaulipas, como en el resto de las entidades, el gobernador no era líder del partido, ni tenía control sobre el proceso de nominaciones, su poder estaba acotado por el peso de los liderazgos regionales y por la intervención federal en las decisiones partidistas, era como lo definió Jean Meyer (2002, p.128) “el más débil de todos los caciques.”

Otro factor que influye en esta debilidad del gobernador es la elección local no concurrente con la federal, sobre todo porque éstas se realizan durante el último año de mandato del presidente. En los hechos esto ha implicado que el candidato que contaba con la simpatía del poder central llegara al estado antes de las elecciones, con dos objetivos, por un lado aliarse con los grupos de poder constituidos y por otro hacer uso de los recursos federales con el fin de disminuir el poder del gobernador en turno. Esto explica en parte porque las élites locales, independientes de la dinámica política estatal, lograron mantener sus cotos de poder gracias a los acuerdos con el PRI nacional.

El gobernador tenía poca injerencia local en la nominación de candidatos, que eran pactadas con los líderes locales a través del sistema de cuotas, al respecto los viejos petroleros del estado recuerdan como la alcaldía de Ciudad Madero, dos diputaciones locales, una federal y una senaduría eran para gente del líder

petrolero: Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, quien mantenía su fidelidad al partido y ofrecía a cambio uno de los mayores votos corporativistas del país.

En 1972 el gobernador Manuel Ravizé tuvo diferencias con “La Quina” en la selección de candidatos a diputados en su zona de influencia, la imposición del gobernador trajo consigo que el líder de los petroleros decidiera registrar a su candidato bajo las siglas del Partido Popular Socialista (PPS), pero no para la diputación, sino para la presidencia municipal, que finalmente ganó, convirtiendo al puerto de Tampico en el primer municipio gobernado por la oposición. Hernández Galicia había demostrado que se podían ganar elecciones al margen del partido.

El triunfo de un candidato opositor al PRI fue un elemento decisivo en los resultados electorales de 1977, cuando la experiencia de los petroleros en Tampico animó a los líderes locales a postular candidatos por partidos que tradicionalmente eran satelitales. En Nuevo Laredo ganó el PARM, en Reynosa y Altamira fue necesario nombrar Juntas de Administración Civil luego de los disturbios poselectorales, asimismo se registraron conflictos en Río Bravo, San Fernando y Mier, mientras que en El Mante se escenificaron peleas callejeras que incluso provocaron muertos. Como escribió Salinas (1986, p.13) “en ese año se incendiaron más palacios municipales que en todos los años de la revolución.”

En el proceso electoral de 1981 la oposición se concentró en Matamoros, con el triunfo en la presidencia municipal de Jorge Cárdenas González, hermano del ex gobernador, quién fue postulado por el PARM y apoyado por el líder obrero Agapito González Cavazos. Con este triunfo se inició la consolidación del parmismo como segunda fuerza electoral en el estado.

A través de estos ejemplos se puede afirmar que en los municipios tamaulipecos con presencia de caciques fuertes se ha observado alternancia significativamente antes que en el resto de los municipios. Sin embargo, no puede hablarse de la consolidación de una fuerza opositora en el estado, los triunfos electorales de partidos distintos al PRI han sido en su mayoría resultado de sucesos coyunturales, principalmente conflictos entre caciques locales y élites partidistas al

seleccionar candidatos. Los partidos opositores se convirtieron por varias décadas en la válvula de escape para dirimir las diferencias entre los grupos de poder, sin consolidar su presencia más allá de los procesos electorales.

A nivel estatal el PARM y después el PAN y el PRD se fueron constituyendo por ciudadanos que habían sido miembros del PRI y que al no estar de acuerdo con las nominaciones buscaron la candidatura por un partido opositor, llegando incluso a reintegrarse a las filas priistas después de obtener el triunfo.

Durante este periodo es que la fuerza de los gobernadores dependía de dos factores, su capacidad para llevar al estado recursos de la federación, lo que era posible por el grado de cercanía con el poder central, y mantener la estabilidad política en su territorio, para lo cual era fundamental establecer alianzas con los caciques locales. En este sentido, la elección de Emilio Martínez Manautou 1981 – 1987, representa bien la relación entre el presidente y los estados. En 1980, Martínez ocupaba la Secretaría de Salubridad del Gabinete del presidente José López Portillo y era considerado el más viable candidato a la gubernatura de Tamaulipas, así que cuando en vísperas de la nominación los reporteros locales preguntaron a Martínez sobre su posible candidatura este respondió: “Todo cuanto se diga son simples rumores, mi conciencia civil y política se encuentran tranquilas. Estas cosas son tratadas directamente en el PRI quien decide, en cada caso de conformidad con el señor presidente...”⁷⁹ El presidente decidió y el 8 de junio en Matamoros, el sector obrero lo hizo precandidato oficial del PRI a la gubernatura de Tamaulipas.

El siguiente Gobernador Américo Villareal Guerra 1987 – 1993, enfrentó durante su sexenio cambios esenciales en la dinámica política de Tamaulipas. La aprehensión de “La Quina” al inicio del sexenio salinista constituyó un fuerte golpe a los grupos locales, sobre todo porque el poder de Hernández Galicia iba más allá de su zona geográfica mediante la adjudicación de contratos a los líderes de otras

⁷⁹ Entrevista realizada por Raúl Terrazas el 26 de Abril de 1980, en Ciudad Victoria, y publicada en el periódico *El Mercurio* de Tamaulipas.

regiones, quienes vieron considerablemente disminuido su poder económico. Tamaulipas se encontraba sin uno de los concentradores de poder más importantes y ante un presidente que centralizaba los recursos a través de programas federales, como el denominado Solidaridad, en detrimento de la autonomía financiera estatal. Ante este panorama, se fue consolidando una nueva generación de políticos, más identificados con el proyecto neoliberal.

Simultáneamente a los movimientos nacionales de protesta generados a partir del proceso electoral de 1988, con la caída del sistema del conteo de votos que dio lugar a la controvertida victoria del priista Carlos Salinas de Gortari, en Tamaulipas los partidos de oposición con representación en el Congreso cuestionaban la inoperancia de las leyes electorales estatales, así como el control gubernamental de las instituciones encargadas de organizar las elecciones y exigían una reforma a la legislación electoral de Tamaulipas.

La respuesta del gobierno de Américo Villareal estaba encaminada a conservar el control de los instrumentos legales para calificar las elecciones. La reforma electoral que culminó en la conocida “Ley Batres⁸⁰” resultó decepcionante para los partidos opositores, porque aseguraba el control estatal sobre los procesos electorales. El Congreso seguía calificando las elecciones de gobernador y presidentes municipales y autocalificando las del Poder Legislativo, se mantuvo la cláusula de gobernabilidad, a través de la cual se otorgaban diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar mayoría calificada al partido que tuviera la mayoría de votos. El correlato de esta reforma fue una escasa participación ciudadana⁸¹ y denuncias de fraude en las elecciones de 1989 por parte de los partidos opositores.

Concluidas las elecciones intermedias, se nombró a Manuel Cavazos Lerma como Delegado del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)⁸² quien estaba

⁸⁰ En alusión al Secretario de Gobierno Heriberto Batres, quien presidía el organismo electoral estatal.

⁸¹ En las elecciones municipales y legislativas de 1989 sólo votó el 31.96% del padrón electoral.

⁸² Desde 1989 una parte importante del presupuesto ha sido administrada directamente por funcionarios cercanos al presidente, fundamentalmente en el Programa Nacional de Solidaridad, por medio del cual se gestionaba la obra social, privilegiando los estados próximos a elecciones (Weldon, 2002, p. 190).

encargado de canalizar los recursos federales directamente a los municipios sin la intervención del gobernador del estado. Como se observó en los sexenios anteriores la carrera por la gubernatura iniciaba años antes, con el cambio de presidente.

A este panorama nacional se sumaba el debilitamiento de los cacicazgos locales, que alteró el balance de las élites dentro del PRI estatal y alentó la participación de nuevos partidos políticos, esto se hizo patente en la elección de 1992, en la que si bien resultó electo el priista Manuel Cavazos, tuvo el voto en contra de más del 30 por ciento de los electores, una situación que no se había presentado en elecciones gubernamentales, además la oposición triunfo en tres ayuntamientos, Madero, la capital del “quinismo”, Victoria, la capital del estado, y el fronterizo Río Bravo.

El carácter decisivo del presidente en la nominación de los candidatos a puestos de elección ha sido un fenómeno nacional, en 1997 la investigación de Langston (1997, p. 9) documentó que de 232 gobernadores electos entre 1960 y 1995, el 56 por ciento contaban con perfiles de carrera política nacional, el 34 por ciento estatal y el 9 por ciento mixtos. En Tamaulipas la proporción es similar.

Mención aparte requiere el hecho de que la situación geográfica de la entidad incidió en el surgimiento de grupos dedicados a actividades ilícitas relacionadas con el trasiego de productos. Desde el siglo XIX se gestaron agrupaciones dedicadas al tráfico ilegal de mercancías entre ambos países, sobre la década de 1970 muchos de estos grupos convergieron en el Cartel del Golfo, dedicado originalmente al contrabando y dirigido por Juan N. Guerra en Matamoros, este grupo delictivo ha sido por décadas de los más consolidados en el país y para 2015 representa junto con su principal escisión, los Zetas, uno de los principales problemas de la entidad en materia de seguridad. Pese a la constante detención de cabecillas y sicarios, estos grupos delictivos han mostrado gran capacidad para reestructurarse y corromper a parte de las autoridades que actúan en connivencia en muchas zonas

del estado. Quizá se deba a que, como dijo el periodista Jesús Blancornelas⁸³ “los grupos de narcotraficantes no pueden ser considerados cárteles... más bien son corporaciones”, por el nivel de capacitación y especialización con el que cuentan, además de los nexos políticos y económicos con los grupos más poderosos del país (Blancornelas, 2002, 2005).

6.1.4 El liderazgo partidista del gobernador 1995 - 2015

A pesar de que Ernesto Zedillo ha sido el Presidente mexicano electo con el mayor número de votos, una de sus primeras declaraciones públicas fue su decisión de no interferir en la elección interna de su partido. El PRI, cuya dinámica de selección de candidatos había estado determinada por la voluntad presidencial se enfrentó a una nueva realidad política, a partir de la cual los ejecutivos estatales priístas fueron convirtiéndose en líderes del partido y en los máximos impulsores de las carreras políticas locales, lo que trajo consigo el reacomodo de las fuerzas políticas y la consolidación de las élites partidistas locales alrededor del gobernador.

En los estados generalmente había un actor que tenía la última palabra en la nominación de candidatos por encima del gobernador, hasta el sexenio de Zedillo, cuando la tensión entre el presidente y su partido obstaculizaba la continuidad de la designación presidencial en los procesos de elección interna del PRI, el nuevo escenario de creciente competitividad electoral hacía necesario postular candidatos con verdadero arraigo local, lo que aceleró la descentralización del proceso de selección de candidatos.

En 1994 se reformaron los estatutos del PRI para que las nominaciones locales se decidieran en convenciones estatales, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) argumentó la necesidad de regresar al mecanismo de elección interna descentralizada, que hasta 1937 utilizara el PNR. Esta modificación no representó

⁸³ Entrevista radiofónica de Carmen Aristegui con Jesús Blancornelas, Fundador del Semanario “Z” de Tijuana, Baja California, transmitida el 25 de enero de 2001, por Radio Fórmula. México, D.F.

un proceso de selección más transparente, equitativo o representativo, sino el paso de una decisión central a una estatal, se mantuvieron los mecanismos sólo que ahora la última palabra la tenía el ejecutivo local, convertido en líder del partido.

Tomás Yarrington Ruvalcaba fue el primer gobernador en el que para su designación como candidato la voluntad de su antecesor fue el factor principal. Yarrington fue electo candidato del PRI en una elección primaria donde también se presentaron candidatos cercanos al presidente Zedillo y con perfil de carrera nacional, que fueron derrotados ante una estructura local del partido que se manifestó activamente a favor del candidato impulsado por el gobernador en funciones (Ramírez, 2005, p. 79).

El periodo de gobierno de Tomás Yarrington coincide con la alternancia a nivel federal, por lo cual la influencia del PRI nacional disminuyó aún más, lo que sumado al debilitamiento de los cacicazgos locales le permitió al nuevo gobernador convertirse en un factor de unidad regional (Ramírez, 2005, p. 79). En este contexto la ruptura entre Tomás Yarrington y el proyecto cavacista se hizo evidente apenas iniciado el sexenio; el nuevo titular del Ejecutivo fue consolidando el liderazgo partidista estatal incidiendo directamente sobre los mecanismos de nominación para candidatos a presidencias municipales y diputaciones locales. Las élites políticas en el estado participaron de esta nueva dinámica política, así en 2005 la selección del candidato priista a ocupar la gubernatura fue en gran medida decisión del gobernador en funciones, quién optó por Eugenio Hernández Flores que asumió el cargo en 2005. Durante los seis años de su gobierno, en Tamaulipas se incrementaron los índices delictivos, incluso zonas completas del estado se consideraban intransitables para los ciudadanos por estar bajo el control de grupos de la delincuencia organizada.

Para la selección del candidato en 2010, existen indicios que permiten inferir que el ejecutivo estatal habría influido en la postulación de Rodolfo Torre Cantú, quien fue su colaborador cercano a lo largo del sexenio, Médico Cirujano de profesión ocupó la dirigencia municipal del PRI en Victoria para luego ser electo diputado local en 2004, cargo al que pidió licencia para aceptar la invitación del

gobernador a encabezar la Secretaría de Salud en 2005, la que también dejaría para competir por una diputación federal en 2009 que ganó con amplio margen, convirtiéndose en el coordinador del grupo de legisladores tamaulipecos, posición de la cual saldría para ser nominado candidato a gobernador de la coalición *Todos Tamaulipas* encabezada por el PRI y a la que se sumaron el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal).

Si asumimos que para su concreción la democracia liberal requiere que los ciudadanos puedan ejercer tres derechos políticos esenciales: opinar, organizarse y elegir a sus representantes políticos (Dahl, 1989; Sartori, 1997; Held, 2002) y que el incumplimiento de alguno de éstos obstruye la marcha del modelo y por tanto hace imposible que éste pueda ser asimilado como propiamente democrático; en el caso específico de Tamaulipas, los comicios de 2010 estuvieron circunscritos por factores que alteraron e impidieron que partidos y ciudadanos pudieran ejercer los derechos citados, dado el secuestro del espacio público y la violencia que la delincuencia organizada viene ejerciendo en la entidad.

De modo que ni los ciudadanos pudieron ejercer libremente el derecho a votar y ser votados, los candidatos a cargos de elección no dispusieron de igualdad de oportunidades y condiciones para difundir sus ideas y propuestas, ni el proceso estuvo resguardado de prácticas corporativas y clientelares por parte de los mismos partidos políticos y de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno.

La ola de violencia que progresivamente contaminó al proceso electoral en la entidad tuvo colofón el 28 de junio de 2010, cuando de manera flagrante fueron desafiados los poderes legalmente instituidos al ser asesinado en plena capital de la entidad el candidato de la coalición PRI-PVEM-PANAL al gobierno del estado, Rodolfo Torre Cantú, cuya resolución hasta 2015 sigue pendiente, mientras versiones no oficiales oscilan entre el crimen político y el ajuste de cuentas del narcotráfico.

Este escenario atípico al que requiere una población para dirimir la competencia por el poder de manera democrática, derivó en que a excepción del

PRI los otros partidos no pudieron postular candidatos a todos los cargos en disputa, mientras no hubo la posibilidad de que todos los contendientes pudieran solicitar el voto de los ciudadanos en igualdad de condiciones y, que en la víspera de la elección cientos de funcionarios de casilla renunciaran a participar ante la falta de garantías sobre su seguridad personal.

Las elecciones no se pospusieron, a pesar de que el asesinato del candidato tuvo lugar seis días antes de la elección, lo que de manera fehaciente impedía la realización de elecciones bajo garantías mínimas, políticas, legales e incluso administrativas, ya que tratándose de un candidato por coalición se debían satisfacer requisitos puntuales que la premura prácticamente impedía solventar, en particular la presentación de las actas que debían acreditar la aceptación de los órganos de los partidos coligados de acuerdo con sus estatutos, sobre la postulación del candidato sustituto al cargo en cuestión.

Durante las pocas horas previas a que se hiciera pública la decisión sobre el nombre del relevo, en medios informativos locales y nacionales se mencionaron varias posibilidades para suceder al occiso, finalmente el agravio se resolvió en cónclave cupular de pocos priista⁸⁴ decantándose por el hermano del candidato asesinado Egidio Torre, con lo que se puede inferir que la continuidad de las alianzas y grupos de poder que apoyaban a Rodolfo Torre habría sido garantizada con la designación del hermano mayor, oriundo de Victoria como los ex gobernadores Enrique Cárdenas González, Américo Villarreal Guerra y Eugenio Hernández Flores. Sobre la biografía de Egidio Torre baste señalar que es Ingeniero de profesión y que ha mantenido su actividad como contratista constructor; en el sector público, fue director de Obras en el sexenio de Villarreal Guerra; asimismo en el año 2000 fue alcalde sustituto en Victoria de Enrique Cárdenas del Avellano, hijo del ex gobernador Cárdenas González y quién finaliza su gobierno en 2016.

⁸⁴ Los dirigentes de los partidos Verde Ecologista, Jorge Emilio González Martínez y de Nuevas Alianza, Jorge Kahwagi, integrantes de la coalición *Todos Tamaulipas* y presentes en el funeral de Rodolfo Torre en Ciudad Victoria, habrían sido relegados de la decisión bajo su anuencia, lo que se deduce de su declaración: “somos respetuosos de la decisión que ellos tomen”, en alusión al PRI, según opiniones recopiladas por la revista Proceso, No. 1757, p.30.

6.2 Equilibrio de poderes. El Ejecutivo y el Legislativo en Tamaulipas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”, aunque a diferencia del nivel federal, no se estipula si el nombramiento de los miembros del gabinete será facultad del Ejecutivo, ni si éste tendrá la capacidad exclusiva de iniciar leyes en áreas específicas.⁸⁵

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas establece que el Ejecutivo estatal tiene facultades para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, además de contar con poder de veto y la capacidad exclusiva para iniciar leyes en el ámbito presupuestal.⁸⁶ En cuanto a poderes constitucionales el Ejecutivo local cuenta con facultades similares a las del federal.

El grado de dependencia del gobernador respecto de la autoridad central y de los pactos con los caciques locales, no se ha reflejado en la debilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, por el contrario, las tasas de éxito de las últimas legislaturas demuestran que tanto en el caso de los gobernadores con carrera nacional, como en los de carrera estatal un alto porcentaje de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso del Estado, independientemente de su composición.

Esta alta tasa de éxito del Ejecutivo en Tamaulipas no ha significado que las élites políticas de oposición no hayan introducido modificaciones a las iniciativas presentadas por el gobernador, en este caso, como el de muchas otras Legislaturas estatales, incluso la federal, las discusiones se realizan al interior de las comisiones y no en el Pleno, por lo que las adecuaciones no son visibles, por supuesto, hablando de iniciativas menores o en las que fuera deseable cierto consenso, porque en última instancia, la hegemonía electoral priista permitió al titular del Ejecutivo contar, hasta 1999, con mayoría calificada en el Congreso lo que

⁸⁵ Artículo 116 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁶ Artículo 91 Constitución Política del estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

posibilitaba reformar la Constitución sin la cooperación de algún otro partido (Weldon, 2002, p. 186). Incluso cuando la composición del Congreso ha sido plural, no se han registrado votaciones en contra de proyectos presupuestales, de egresos, ingresos, o aprobación de Cuentas Públicas, ni de reformas prioritarias para el gobernador.

Así, aunque desde 1975 el Congreso estatal contaba con un diputado de oposición, obtenido por la vía uninominal, en Tamaulipas no ha descendido la tasa de éxito del gobernador, pese a las modificaciones en la composición, lo que sumado a la evidencia empírica que muestra el impacto limitado que la alternancia tiene sobre el sistema político y la estructura social.

En este sentido, las constantes reformas a la composición del Congreso, que han aumentado la representación proporcional, al tiempo que han permitido el avance de la oposición en el Legislativo han reforzado conductas de subordinación al Ejecutivo, no sólo en los legisladores de su propio partido, sino incluso entre los opositores.

La evidencia empírica muestra que los mecanismos para la repartición de diputaciones de representación proporcional se han caracterizado por favorecer al partido mayoritario y a los partidos pequeños, en detrimento de la segunda fuerza electoral, por ejemplo, en 1984 cuando el PAN con el 20.5 por ciento de la votación obtuvo sólo el 10 por ciento de representación en el Congreso y tres partidos pequeños⁸⁷ que sumaban el 4 por ciento de la votación contaban con el 15 por ciento de las curules. Otro caso es la conformación de la LIV Legislatura en 1991, cuando el PRI obtuvo el 81 por ciento de las curules con el 62 por ciento de la votación, mientras que al PARM se le asignaron dos diputaciones de representación proporcional con el 22 por ciento de la votación estatal.

En las siguientes Legislaturas las fórmulas de asignación utilizadas para conformar al Congreso le ha otorgado al PRI el mismo porcentaje de representación

⁸⁷ PDM 1.6% de votación; PSUM 1.1% de la votación; y PST 1.3% de la votación. Base de datos electorales a nivel municipal 1980 – 1999 Alain de Remes.

en el legislativo, el máximo por ley, pese a que ha obtenido porcentajes de votación menores al tamaño de su bancada. La mayoría simple con la que ha contado el partido del gobernador le ha permitido aprobar leyes, conservar el control de los órganos de gobierno del Congreso y mantener la condición de gobierno unificado, requiriendo además del voto de sólo dos diputados para contar con mayoría calificada.

La conformidad, en los términos que señala Merton (2000) se observa en las actitudes políticas de los ciudadanos tamaulipecos. Los incentivos con los que cuentan los miembros de las distintas clases para orientar favorablemente su conducta hacia los valores y las metas establecidos por el grupo en el poder; así como la flexibilidad en los medios institucionalizados, producto de la discrecionalidad que caracteriza al sistema político, han permitido la reproducción social de una cultura política en la que convergen los valores inherentes a las estructuras burocráticas y los hábitos patrimonialistas.

Como se ha mencionado, el sistema de partido dominante que existe en Tamaulipas ha sido producto de la interacción de diversos factores, el corporativismo, los cacicazgos y la centralización del poder, que han conformado una particular estructura social, misma que utiliza medios como los sistemas electorales para mantener su esquema de dominación. Como se anotó en capítulos anteriores el mantener el control sobre la demarcación de los distritos electorales locales, le ha permitido incidir en los resultados, fomentado una desproporción entre el peso de los votos rurales y los urbanos, favoreciendo a los primeros en donde con frecuencia se utilizan recursos en la compra y/o coacción del voto. Este gobierno unificado al que se suma la disciplina partidista ha permitido, entre otras cosas, legislar en materia electoral privilegiando los intereses de la élite política, definiendo así un particular sistema electoral.

6.3 Los actores políticos estatales en el Siglo XXI

La tesis de Bonfil Batalla (2005) que asocia la problemática nacional a la brecha entre el México profundo y el México imaginario, tiene numerosos referentes; cuando en 1988 el presidente Salinas de Gortari inició la implementación de un modelo neoliberal, una de sus primeras acciones fue desarticular al poderoso Sindicato Petrolero, encarcelando a su líder Joaquín Hernández Galicia, simultáneamente, estrechaba relaciones con el líder obrero Fidel Velázquez y al frente del sector campesino impulsaba el liderazgo de su amigo Hugo Andrés Araujo. Salinas mantuvo buenas relaciones con los tres sectores del partido, lo que en los hechos le permitió acelerar las reformas económicas a un bajo costo político, recurriendo a las ventajas del corporativismo.

Pero si el proyecto económico modernizador de Salinas recordaba el arranque del sexenio de Miguel Alemán, el inicio del llamado milagro mexicano, su concepto de reforma política recordaba la frase del desaparecido líder priista Jesús Reyes Heróles, “cambiar para conservar.” En Tamaulipas, con Manuel Cavazos en la gubernatura, la política social y económica resultó completamente afín, las reformas electorales incrementaron el número de diputaciones plurinominales, así como el financiamiento público, que se convirtió en uno de los principales incentivos para que los partidos accedieran a votar en favor de las reformas electorales locales.

El sexenio de Salinas terminó en 1994 con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que reivindicaba a los pueblos indígenas marginados durante siglos del “avance modernizador del centro”, con el asesinato el 6 de marzo del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu en septiembre del mismo año, a lo que se sumó la crisis económica provocada por el *error de diciembre*⁸⁸. Carlos Salinas salió del país juzgado y condenado por una opinión pública que reclamaba el engaño de la falsa bonanza económica, el nepotismo, la corrupción,

⁸⁸ Durante el sexenio de Salinas la paridad peso-dólar estuvo controlada por el Banco de México. Al asumir el cargo Zedillo su estrategia de libre flotación provocó la fuga de capitales y la consecuente devaluación del peso frente al dólar en un 300%.

el uso patrimonial de los bienes públicos y los nexos familiares con el narcotráfico (Krauze, 1997, pp. 444-445).

En Tamaulipas la crisis política y económica se experimentó intensamente. Uno de los principales implicados en el asesinato de Ruiz Massieu, el diputado tamaulipeco Manuel Muñoz Rocha estaba desaparecido, la cercanía del gobernador con el ex presidente y la similitud en sus proyectos políticos motivó que líderes de opinión estatal pusieran en tela de juicio el desempeño del Ejecutivo local, que mientras tanto intentaba ampliar su control sobre los grupos políticos estatales y reproducir el modelo neoliberal en el ámbito regional. Aunado a ello, se hizo pública la identidad del líder del EZLN, Rafael Sebastián Guillén Vicente, nacido en el municipio petrolero de Tampico y hermano de una distinguida priista y funcionaria estatal, Mercedes del Carmen.

Sin embargo, el proyecto modernizador utilizaba instrumentos políticos premodernos para sostenerse y legitimarse (Ramos, 1993, pp. 13-31). Las facultades metaconstitucionales del ejecutivo permanecían intactas, con todas sus implicaciones; así como la compra y coacción del voto. Pero la composición de la burocracia si se modificó durante el sexenio, a través del nombramiento de empresarios como funcionarios públicos, lo que a mediano plazo significó el debilitamiento de los contrapesos del sistema político, particularmente en la capital del estado, fortaleciendo la visión patrimonialista del sistema y delineando un nuevo perfil de la clase política.

6.4 Estructura social

Merton señala que una estructura social formal implica normas de actividad definidas en las que, al menos idealmente, cada serie de acciones está relacionada con los propósitos de la organización; para su funcionamiento se establecen posiciones jerarquizadas con obligaciones y privilegios definidos (2000, p. 275).

Al respecto de las distintas posiciones sociales, Octavio Paz (1979, p. 117) advierte que la naturaleza del Estado mexicano se caracteriza por la presencia en su interior de tres segmentos que participan activamente en la toma de decisiones: la burocracia gubernamental, relativamente estable, compuesta por técnicos y administradores, hecha a imagen y semejanza de las sociedades occidentales; el conglomerado heterogéneo de amigos, favoritos, familiares, privados y protegidos, herencia de la sociedad cortesana de los Siglos XVII y XVIII; y la burocracia política del PRI, formada por profesionales de la política y que tienen en común intereses faccionales más que ideológicos. El resto sería definido por Bonfil Batalla (2005) como un pueblo callado, que no participa porque se le niega el derecho a hacerlo en sus propios términos; finalmente es excluido y existe sólo a nivel discursivo.

Los mismos segmentos se observan en Tamaulipas, que a nivel micro se divide en tres zonas: frontera o norte, centro y sur; en la primera se suman actividades económicas relacionadas con la exportación/importación y comercio; la zona centro, se subdivide en la región urbana, entre las que se ubica Ciudad Victoria, capital y sede de los Poderes, con actividades preponderantes de servicios, burocráticas, y en menor grado el comercio; y la rural o del altiplano, donde se ubican las zonas rurales y con mayor grado de marginación, que tienen como actividades primordiales la agricultura y ganadería aunque con las limitaciones que le implica el clima semi-desértico de algunas comunidades. La zona sur tiene la mayor actividad comercial del estado y las que se relacionan con la extracción de petróleo, se realizan también actividades de pesca y servicios relacionados con el turismo.

Pese a la fuerza económica de la zona sur, los últimos gobernadores han sido originarios de la zona norte, específicamente de Matamoros: Manuel Cavazos y Tomás Yarrington; y de Ciudad Victoria en el centro: Eugenio Hernández y Egidio Torre, en esta última es donde se observa una mayor simbiosis entre empresarios y políticos, baste señalar que los últimos dos gobernadores son dueños de empresas constructoras y ocuparon puestos políticos en forma reciente a invitación

expresa del gobernador Yarrington, sin que antes hubieran destacado en el ámbito partidista, además de contar sólo con un capital político local y reducido.

Si bien ha sido común en la entidad la existencia de lazos familiares entre líderes políticos, incluso de distintos partidos, baste recordar el caso de los hermanos Cárdenas González, en el que Enrique fue gobernador por el PRI y Jorge presidente municipal de Matamoros por el PARM, a partir de la década de 2010 se han sumado los hijos de quienes han sido políticos, e incluso siguen en funciones. Esto comprueba la afirmación de Bourdieu (2000, p. 106) acerca de que los poderes sociales que influyen en la conformación de una clase son el capital económico, en primer lugar; en segundo lugar el capital cultural o informacional y en tercer lugar dos formas de capital que están fuertemente relacionadas: el capital social, que consiste en recursos basados en conexiones y pertenencia grupal, y el capital simbólico, que es la forma que adoptan los diferentes tipos de capital una vez que son percibidos y reconocidos como legítimos.

Así como la educación tiende a reproducir las desigualdades (Bourdieu y Passeron, 2003) los sistemas electorales influyen en la desigual representación de las diferentes clases sociales en los cargos de elección popular y partidistas, por ejemplo si comparamos la estructura social en el estado con la composición de la LXII Legislatura de Tamaulipas se observa que a través de la acción de los partidos políticos se legitiman y refuerzan las desigualdades sociales de origen; más aún se asumen como naturales las estructuras de dominación.

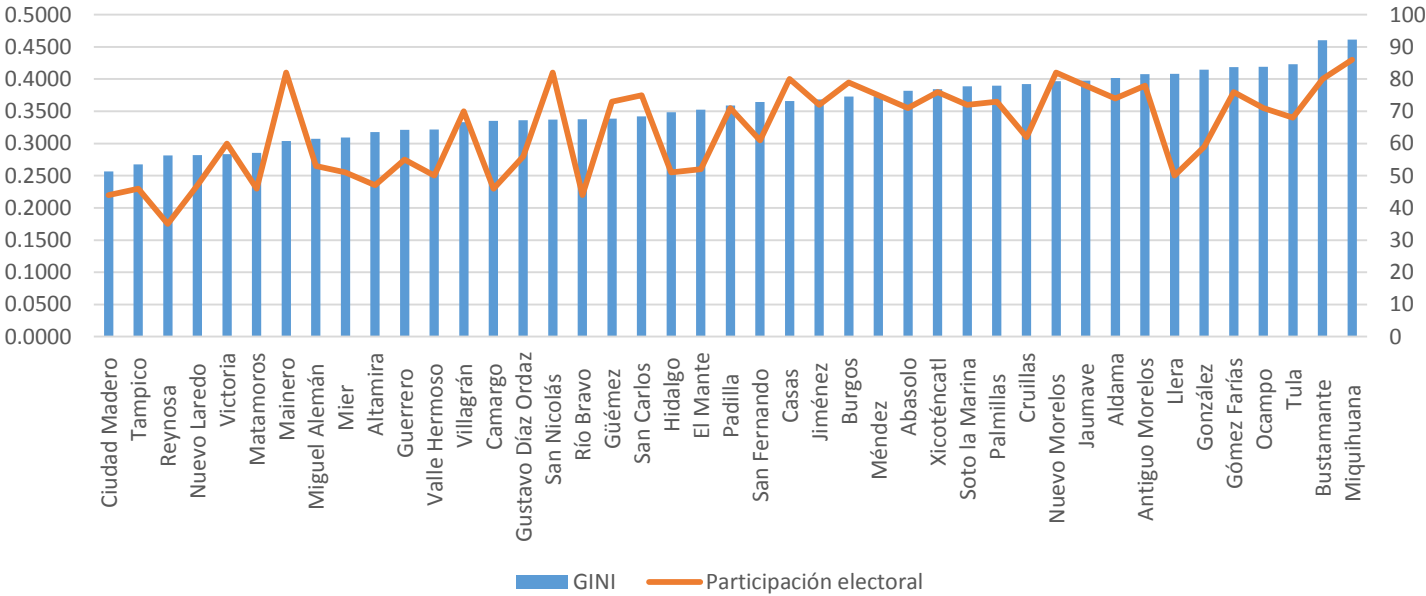
6.4.1 Estructura social y participación política en Tamaulipas

En las últimas décadas en Tamaulipas se ha incrementado la desigualdad entre la población de los 43 municipios, utilizando el índice de Gini⁸⁹ se puede observar la brecha que existe entre los municipios de Miquihuana, Bustamante y

⁸⁹ En el cual un valor de 0 representa una equidad perfecta y un valor de 100 representa una inequidad perfecta. Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

Tula, con los valores más altos de inequidad, y los municipios de Madero, Tampico y Reynosa con cifras que señalan una distribución del ingreso más equitativa. Asimismo, se observa que en los municipios con mayor desigualdad la participación electoral se incrementa (Gráfico 6.1). Pero no sólo los municipios más desiguales muestran porcentajes de votación altos, estos valores se acentúan si tomamos en cuenta el IDH, a través de lo cual se comprende mejor la frase de Bonfil Batalla (2005) acerca de la existencia de un grupo, cada vez mayor, de personas que votan “en corto” motivados por las ofertas económicas o la satisfacción de sus necesidades más básicas.

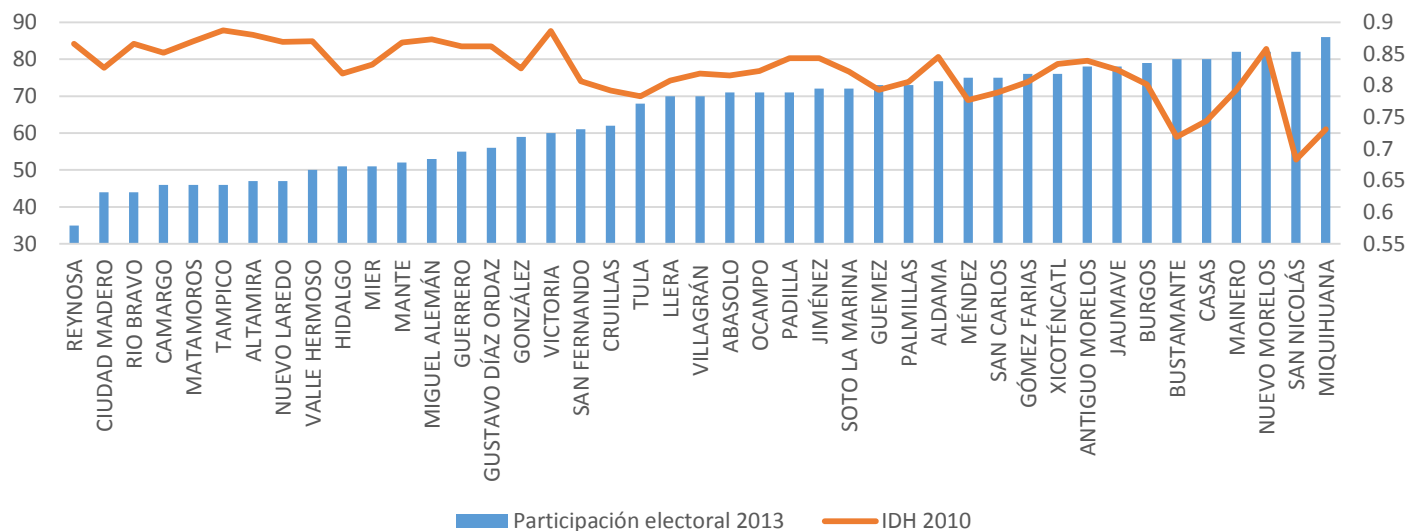
Gráfico 6.1 Gini vs Participación electoral



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Programa y el Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas.

Si observamos la participación electoral en los municipios según su IDH, se observa una correlación inversa significativa, basta resaltar que en los polos de desarrollo se sitúan Madero con un valor de .828 en el IDH y una participación electoral de 44 por ciento, mientras que Miquihuana con un IDH de .572 alcanzó una participación de 86 por ciento. La brecha de desarrollo entre ellos es de 30.9 por ciento y la de participación electoral de 42 puntos porcentuales (Gráfico 6.2).

Gráfico 6.2 IDH vs Participación electoral



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de la Población, el INEG y el Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas.

Ante esta evidencia empírica cabe preguntarnos si realmente existe entre los ciudadanos con menor grado de desarrollo un mayor interés en los temas político/electorales. En el municipio de Miquihuana, por ejemplo, se registran 3,390 habitantes⁹⁰ repartidos en nueve asentamientos; tiene una lista nominal de 2,728 ciudadanos de los cuales votaron 2,355 en las últimas elecciones, donde ganó el candidato del PAN.

Al entrevistar a los representantes de los partidos políticos en Miquihuana, durante la campaña electoral de 2013 describen que las acciones de proselitismo consistieron básicamente en proporcionar despensas de alimentos a los habitantes, ofrecer materiales de construcción y algunos insumos básicos. Por su parte los habitantes refieren que es en tiempos electorales cuando suelen poner a prueba a los partidos solicitando apoyos para ingresar a escuelas e institutos; becas, subsidios y créditos. A la pregunta expresa de por qué en campaña y no cuándo

⁹⁰ INEGI Censo de Población y Vivienda. 2010.

están en funciones, la líder priista entrevistada respondió “entonces ya no se acuerdan de uno. Por eso en la campaña nos ponemos muy listos.”⁹¹

Para la población con alto rezago y muy alto grado de marginación, las campañas electorales son una oportunidad para intercambiar su voto por satisfactores básicos, lo que eleva considerablemente la participación electoral, ya que incluso en los municipios grandes, como la capital, el voto se encuentra localizado en las zonas conurbadas, ejidales en su mayoría. El promedio de participación electoral es de 82.66 por ciento en los municipios con alta y muy alta marginación; en contraparte los municipios considerados con baja y muy baja marginación tienen en promedio una participación electoral del 54.58 por ciento (Tabla 6.1).

Tabla 6.1 Rezago social vs. Participación electoral

Municipio	Grado de rezago social	Participación electoral	Municipio	Grado de rezago social	Participación electoral
San Nicolás	Alto	82	Abasolo	Muy bajo	71
Bustamante	Medio	80	Aldama	Muy bajo	74
Casas	Medio	80	Altamira	Muy bajo	47
Méndez	Medio	75	Antiguo Morelos	Muy bajo	78
Miquihuana	Medio	86	Camargo	Muy bajo	46
San Carlos	Medio	75	Ciudad Madero	Muy bajo	44
Promedio en municipios		79.02	El Mante	Muy bajo	52
Burgos	Bajo	79	Guerrero	Muy bajo	55
Cruillas	Bajo	62	G. Díaz Ordaz	Muy bajo	56
Gómez Farías	Bajo	76	Jiménez	Muy bajo	72
González	Bajo	59	Matamoros	Muy bajo	46
Güémez	Bajo	73	Mier	Muy bajo	51
Hidalgo	Bajo	51	Miguel Alemán	Muy bajo	53
Jaumave	Bajo	78	Nuevo Laredo	Muy bajo	47
Llera	Bajo	70	Nuevo Morelos	Muy bajo	82
Mainero	Bajo	82	Padilla	Muy bajo	71

⁹¹ Entrevista realizada el 18 de agosto de 2015 en Miquihuana, Tamaulipas.

Ocampo	Bajo	71	Reynosa	Muy bajo	35
Palmillas	Bajo	73	Río Bravo	Muy bajo	44
San Fernando	Bajo	61	Tampico	Muy bajo	46
Soto la Marina	Bajo	72	Valle Hermoso	Muy bajo	50
Tula	Bajo	68	Victoria	Muy bajo	60
Villagrán	Bajo	70	Xicoténcatl	Muy bajo	76
Promedio en municipios		69.66	Promedio en municipios		57.09

Fuente: Coneval 2010.

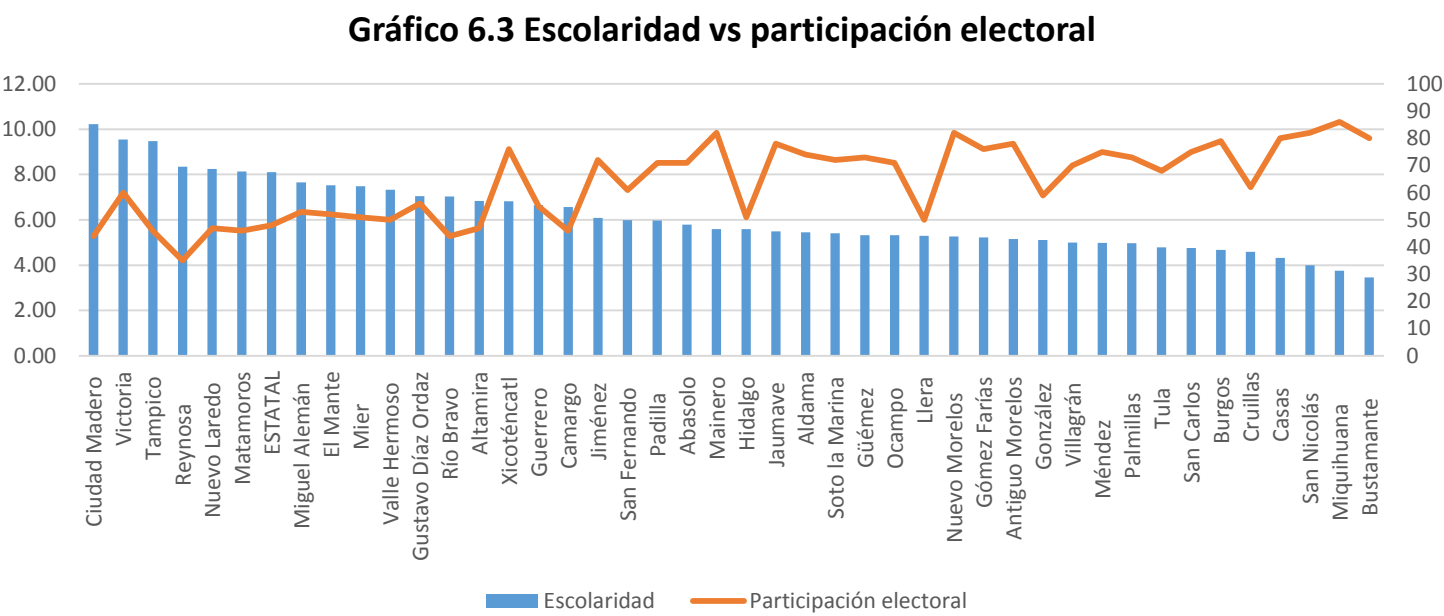
Si utilizamos como indicador el grado de rezago social se observan valores muy semejantes, con una participación más alta en los municipios con mayor rezago y un descenso en la votación conforme disminuye el grado de rezago. La existencia de este patrón a nivel estatal no sólo impacta en la participación electoral a nivel municipal; para el diseño distrital en casi todos los casos se incluyen zonas conurbadas con características de marginación y rezago en los distritos urbanos, lo que permite atemperar el voto de las clases medias.

El caso de la capital, Ciudad Victoria, como el de las otras ciudades grandes, llama la atención por dos aspectos: la población rural que se concentra en las 37 localidades rurales conurbadas⁹² vota en mayor porcentaje que la que se encuentra concentrada en las colonias y fraccionamientos urbanos; los Comisarios ejidales reciben prebendas por llevar a los pobladores a los distintos actos políticos, lo que en términos coloquiales se conoce como “acarreo” los asistentes a los mítines y actos políticos reciben a cambio alimentos, artículos promocionales, ropa, sombreros, gorras, sombrillas y despensas. En la mayoría de los casos se les pide su número de credencial de elector, lo que si bien no permite emitir votos sin su consentimiento, si se contabiliza como muestra de apoyo en los procesos internos de los partidos políticos y genera en los electores una sensación de control por parte de la autoridad partidista, a través del comisario ejidal.

La participación electoral también difiere dependiendo del nivel educativo del municipio. En Tamaulipas existe una brecha de siete años entre Madero, que tiene

⁹² Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2010.

los valores más altos de escolaridad con casi 11 años en promedio y Bustamante con poco menos de cuatro años; en la misma lógica del IDH se observa que a mayor escolaridad menor es la participación electoral. Esto es que los ciudadanos con menor formación académica son los que acuden, en promedio, con mayor frecuencia a las urnas (Gráfico 6.3).



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Programa y el Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas.

6.4.1.1 Habitus, disciplina y control político

La interrelación entre el *habitus* y el campo ocupa a Bourdieu en gran parte de su obra, en tanto estructura social internalizada el primero y, una red de relaciones entre las posiciones objetivas el segundo. El *habitus* permite al grupo o a la clase dominante reproducir la integración intelectual y moral, sin tener que recurrir a la represión externa, en particular a la coerción física; constriñe el pensamiento y la elección de la acción, aunque no los determina.

El campo se refiere a la red de relaciones entre las posiciones objetivas, que existen con independencia de la conciencia y de la voluntad colectiva. En este

sentido Bourdieu concibe el espacio social como un campo de fuerzas cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él y, como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas contribuyendo de este modo a conservar o transformar su estructura (1997, p. 49).

Bajo este planteamiento el *habitus* influye en lo que las personas deben decir y hacer, en tanto es una forma de percibir y percibirse en el mundo, que funciona por debajo del nivel de conciencia. Así, los ciudadanos responderán de manera distinta en los periodos electorales dependiendo de la estructura social internalizada. Los líderes de colonias y los comisarios ejidales⁹³ actúan como intermediadores de los partido ante su comunidad, pero si bien asumen un liderazgo efectivo se auto descartan para ocupar cargos de elección popular. Ante la pregunta de si aspiran a ocupar un cargo de representación, los comisarios ejidales entrevistados respondieron con un categórico no y manifestaron que su papel es servir al partido y buscar mejores condiciones para su comunidad. Sin embargo, cuando se les menciona que cuales son las funciones de un diputado, establecen las mismas.⁹⁴

Los Comisarios ejidales entrevistados definen a un legislador como alguien que estudió, que sabe hablar en público y que tiene relaciones políticas importantes “con los que mandan.” Consideran que el nivel académico es sumamente importante y que no se puede acceder a un cargo de representación sin al menos tener una licenciatura, esta opinión contrasta con la composición de la LXIII

⁹³ El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales es el encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea; de la representación y gestión administrativa del ejido o la comunidad, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; de convocar a Asamblea; de dar cuenta a la Asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos e informar sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y del estado en que se encuentran y las que disponga el Reglamento Interno o el Estatuto Comunal. Artículos 32, 33, 99 fracción II y 107 de la Ley Agraria.

⁹⁴ Entrevista realizada a Comisarios ejidales del municipio de Victoria. 11 de Julio de 2015. ⁹⁴ El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales es el encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea; de la representación y gestión administrativa del ejido o la comunidad, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; de convocar a Asamblea; de dar cuenta a la Asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos e informar sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y del estado en que se encuentran y las que disponga el Reglamento Interno o el Estatuto Comunal. Artículos 32, 33, 99 fracción II y 107 de la Ley Agraria.

Legislatura del Congreso de la Unión (2015-2018) ya que sólo el 79 por ciento de los diputados cuenta con al menos el grado de licenciatura (394 de 500). De los 106 restantes el 41 por ciento declara estudios trancos de licenciatura; 24 por ciento bachillerato, 18 por ciento son profesores normalistas; el 14 por ciento concluyó una carrera técnica, y el resto se divide proporcionalmente entre estudios propios, secundaria y primaria.⁹⁵

El concepto de un representante que han interiorizado los actores políticos entrevistados en los ejidos, corresponde al perfil de la clase dominante, cuyo capital cultural y económico les ha permitido realizar estudios, desenvolverse con naturalidad en los círculos de poder político y económico, así como garantizar la cercanía con el resto del grupo. En Tamaulipas, por ejemplo, esta cercanía no sólo es de clase, también es familiar, ya que el gobernador, Egidio Torre Cantú tiene nexos familiares con el rector de la Universidad Autónoma del estado, Enrique Ettiene Pérez del Río; el presidente municipal de Ciudad Victoria, Alejandro Ettiene Llano; y el líder del PRI municipal de Victoria, Carlos Morris Torre.

Por otra parte, en la figura del comisariado también se reproduce el esquema de cultura política, las elecciones se caracterizan por tener una planilla única, que recibe apoyo económico y en especie del partido político al que pertenecen los integrantes, aunque su cargo no es partidista. De esta manera los aspirantes a ser comisario ejidal buscan alianzas con representantes de los partidos políticos, que les garantice presentarse con el mayor apoyo a las Asambleas que se efectúan cada tres años para elegir Comisariado y Consejo de vigilancia.

Otro segmento importante de movilización política es la burocracia, agrupada en torno al Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Organismos Descentralizados de Tamaulipas (SUTSPET), cuya líder desde 1994 ha sido la priista Blanca Valles Rodríguez. El Sindicato tiene margen amplio para la contratación de personal, así como la administración de una cartera de beneficios

⁹⁵ Periódico El Universal, Sección nacional: Cae Nivel educativo en Cámara de Diputados. Publicado el 29 de septiembre de 2015. Recuperado: <http://polemicarevista.com/cae-nivel-educativo-en-camara-de-diputados/43539>.

sociales que van desde servicios de salud hasta préstamos económicos, como dato adicional el aguinaldo, o gratificación anual, otorgado a los trabajadores afiliados es el equivalente a 90 días, en tanto a nivel federal es de 30 días y por ley es de al menos 15 días.

En periodos electorales a través del SUTSPET se apoya abiertamente la campaña de los candidatos del PRI, se elaboran listas de apoyo que de manera piramidal se distribuyen a cada Secretaría que las baja a las subsecretarías, Direcciones generales y Jefaturas de departamento. Cada responsable de área debe recabar la información de un número determinado de simpatizantes del partido, incluyendo nombre, dirección postal, correo electrónico y teléfono. El día de las elecciones se realizan llamadas telefónicas para recordar a los ciudadanos la importancia de votar, haciendo énfasis en quién los incluyó en la lista. En forma paralela se convoca a los trabajadores para que acudan a los mítines políticos en los que se registra la asistencia (Anexo 6.1).

En esta circunstancia, los empleados de gobierno asumen que es necesario trabajar para que gane el PRI, porque es “quien les da trabajo” y le deben lealtad, se reproduce así el discurso de que el patrón es el partido. Pensado en términos de relación laboral, el proceso por el que el patrón explota a los trabajadores no es tanto una coerción como una manipulación ideológica, lo que concede una mayor importancia al plano cultural. La disciplina es distinta: más que los cuerpos, se ejerce sobre las mentes, en forma de control cultural. Para ello, es imprescindible que el trabajador esté socializado en un sistema de valores que la hagan trabajar al máximo aunque no se le vigile (Alonso y Fernández, 2013, p. 126).

Así operan las “Redes afectivas” una iniciativa del SUTSPET mediante la cual se insta a los trabajadores a convivir con sus compañeros y sus familias fuera del horario laboral, particularmente los fines de semana. Durante estas reuniones se transmiten mensajes del gobernador ponderando los logros de la administración y se difunde la imagen de los funcionarios que se perfilan para competir por cargos de elección popular. Los titulares de las oficinas hacen llegar material gráfico de las

reuniones a la secretaría del ramo, lo que les garantiza la permanencia transexenal en sus cargos y la posibilidad de un ascenso.

De este modo, el estudio de la disciplina en el trabajo pasa a orientarse a aspectos culturales. La disciplina es cultural, inscribe en las almas de los trabajadores el alma de la empresa, que en este caso es el gobierno del estado actuando como tal. El tiempo se detiene y deja de ser propiedad del que trabaja, cuya hora de salida deja de estar clara, cuyos fines de semana dejan de ser suyos ante posibles requerimientos de última hora. Y sin embargo, aunque se pide el máximo compromiso por parte del empleado, no se proporciona ni la carrera profesional ni la estabilidad, de forma que el empleado debe mantener su compromiso como una servidumbre que le evita el pasar a formar parte de las amplias listas de desempleados (Alonso y Fernández, 2013, pp. 127 y 128).

El funcionario burocrático, es nombrado por un superior, no es electo (Merton, 2000, p. 276) y en Tamaulipas el gobierno funciona como una estructura piramidal, en la cual se desprende del gobernador todo tipo de decisiones, en especial los nombramientos. Los empleados gubernamentales bajo la figura de contrato deben presentar su renuncia cada inicio de sexenio, de manera que el nuevo titular de la dependencia pueda nombrar a su equipo cercano en los puestos de mayor confianza y con mejores ingresos. Para los empleados de base o sindicalizados se ha diseñado otra forma de control económico: las compensaciones. Alrededor del 70 por ciento de los trabajadores de base con sueldos precarios⁹⁶ perciben mensualmente un sobresueldo que puede ir desde mil, hasta diez mil pesos, con base en una asignación discrecional que decide su jefe inmediato⁹⁷, esta compensación no está gravada con impuestos, no genera antigüedad y puede ser

⁹⁶ El salario mínimo en México es de 70.10 pesos por ocho horas de trabajo diario. El equivalente a 3.76 euros, o 4,27 dólares estadounidenses por día de labor.

⁹⁷ Al responder a la pregunta sobre el monto de las compensaciones y los mecanismos para otorgarlas la líder del SUTSPET responde "La verdad ese monto se desconoce, porque son gratificaciones a discreción del Secretario, del Director o de donde dependa el trabajador, de acuerdo con la función que desarrolla después o de las tareas que emprenda. Obviamente los montos de esos apoyos no están en los tabuladores; hay un tabulador del cual no debe pasar, pero de acuerdo a su actividad obviamente. Hay trabajadores que están en una misma dependencia con actividades diferentes. No es por niveles, sino por lo que realizan" Entrevista realizada a Blanca Valles Rodríguez el 19 de octubre en Ciudad Victoria Tamaulipas.

retirada bajo argumentos de falta de presupuesto, además de que cada sexenio se reasigna el monto.

La existencia de incentivos otorgados en forma discrecional, entre los que también se incluye la asignación de vehículos oficiales y vales de combustible, se complementa con el sistema de préstamos que ofrece el Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas (IPSSSET) que bajo distintas modalidades puede otorgar a un trabajador préstamos que impliquen el descuento de hasta el 95 por ciento de sus ingresos. Así los empleados de gobierno del estado tienen comprometido su ingreso por nómina y requieren mantener la compensación para cubrir los gastos más elementales.

Esto implica que la precariedad sea una nueva forma de coacción y, por supuesto de poder, que se distribuye a lo largo del sistema, alcanzando de una u otra manera a todos aquellos cuya subsistencia y forma de vida está asociada al trabajo. Por tanto, se puede afirmar que la precariedad laboral es una de las disciplinas de nuestro tiempo, una de las columnas que sostiene la nueva biopolítica, la cual se basa en un concepto nuevo de control suave, que se extiende desde los precarios a todo el orden social. (Alonso y Fernández, 2013, pp. 131 y 132).

El capital cultural es definitorio en el papel que desempeñan las distintas clases durante los procesos electorales, los habitantes de zonas rurales y los que viven en colonias marginadas participan activamente en actos de proselitismo y en la jornada electoral emitiendo su voto; muchos son movilizados colectivamente y además de la transportación se les ofrecen alimentos y una gratificación económica; el capital cultural limitado no permite procesos de resistencia elaborados, que en cambio se observan con frecuencia entre los burócratas quienes al ser llamados a votar utilizan la secrecía del voto para elegir una opción distinta al PRI.

Las cifras de participación dan cuenta de que pese a la manifestación pública de los trabajadores al servicio del gobierno del estado a favor del PRI su voto no

necesariamente corresponde a la actitud mostrada, aunque tampoco se emita un voto opositor.

6.4.2 El perfil de la clase política

Con una votación mayoritariamente priista, el estado de Tamaulipas no ha experimentado alternancia a nivel estatal, aunque en más de la mitad de los municipios han gobernado al menos dos partidos, e incluso en el municipio de Jiménez en 1998 se presentó la candidatura municipal de Rosario Elizondo “Charito”, esposa de un ex presidente municipal priista, quién encabezó una planilla no registrada. Elizondo acató las disposiciones del IEETAM de no hacer proselitismo públicamente y basó su campaña en la impresión y distribución de pegatinas dónde se podía leer la planilla completa. Los ciudadanos pegaron la calcomanía en el espacio para candidatos no registrados y posteriormente cruzaron la planilla encabezada por “Charito”, quien resultó electa con una diferencia superior a los 10 puntos porcentuales sobre el candidato priista.

Con este caso se ilustra que por encima de los intereses partidistas en Tamaulipas existe una clase política que tiene en común valores sociales, culturales y económicos que le dan cohesión. Asimismo se observa con frecuencia que las cuotas de género se cumplen a través de otorgar las candidaturas a las esposas de los líderes regionales, las cuales no necesariamente tienen una carrera política.⁹⁸ En este sentido el caso de la candidata “no registrada” de Jiménez resulta muy ilustrativo.

En cuanto al grado académico de los 36 diputados de la LXII Legislatura del estado de Tamaulipas, el 48 por ciento declaran tener estudios de licenciatura, el 41 por ciento cuenta con estudios de maestría y el 11 por ciento sólo cursó hasta el bachillerato. Por fracciones el Partido Nueva Alianza registra que dos diputados cursaron maestría, en contraparte del PAN el 80 por ciento tienen licenciatura y sólo

⁹⁸ Entrevista con ex líder femenil del PRI realizada el viernes 12 de junio de 2015.

el 20 por ciento maestría; los diputados que sólo cuentan con bachillerato pertenecen al PRI.

Tabla 6.2 Características de la LXII Legislatura del estado de Tamaulipas
Expresada en porcentajes

Partido	Familiares en cargos políticos		Actividad Preponderante previa	Grado académico			Género	
				M.C	Lic	Bach	Hombres	Mujeres
PRI 19	Si 74	No 26	Pública 84	44	39	17	63	37
			Privada 16					
PAN 10	Si 30	No 70	Pública 40	20	80	-	70	30
			Privada 60					
PRD 1	Si -	No 100	Pública 100	-	100	-	100	-
			Privada -					
PANAL 3	Si 67	No 33	Pública 100	100	-	-	33	67
			Privada -					
PT 1	Si -	No 100	Pública 100	-	100	-	100	-
			Privada -					
MC 1	Si 100	No -	Pública 100	-	100	-	100	-
			Privada -					
PVEM 1	Si 100	No -	Pública 100	-	100	-	100	-
			Privada -					

Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso del estado de Tamaulipas.

La actividad económica del 60 por ciento de los legisladores del PAN se desarrolla en el sector privado, siendo dueños de empresas dedicadas principalmente a la construcción, alimentación y transporte. En el resto de los partidos la actividad económica preponderante se ha desarrollado en el sector público, en la mayoría de los casos vinculados al partido o como servidores públicos. Pese al alto número de diputados panistas con negocios propios es importante destacar que quienes ocupan actualmente una curul, han sido candidatos suplentes a otros cargos, regidores, síndicos, coordinadores de campaña o responsables de comités de financiamiento partidista; mantienen sus actividades empresariales, pero las combinan con su función de representantes.

El PRI es el partido con el mayor número de legisladores que tienen familiares que ostentan o han ostentado cargos partidistas y/o de representación, con 14 casos. Entre ellos se observa quienes han ocupado presidencias municipales,

secretarías generales de partido o sindicatos, secretarías de estado y delegaciones federales; en situación similar se encuentra el legislador del PVEM y dos del PANAL, partidos que contendieron coligados con el PRI en los procesos locales de 2010 y 2013. El mismo caso del diputado Alfonso de León Perales, que fue electo por Movimiento Ciudadano, aunque el 19 de mayo de 2015 se declaró independiente.

El alto número de diputados priistas con familiares en cargos de dirección partidista o burocrática ilustra lo compacto del grupo en el poder y, nos permite realizar un símil con el proceso educativo, en el sentido de que las posibilidades de acceder a un cargo serían resultado de la selección que se ejerce a lo largo de la formación académica y laboral, con un rigor muy desigual según el origen social de los sujetos. En realidad, afirman Bourdieu y Passeron (2003, p. 14) para las clases más desfavorecidas, acceder a la educación superior se trata de una simple y pura eliminación, con los cargos de representación popular sucede algo muy similar.

En la dirigencia del PRI a nivel estatal, se observan los mismos mecanismos de reproducción; con una base amplia que es movilizada en tiempos electorales, un grupo de operadores políticos que se sitúan en nivel intermedio y una clase dominante, de la que mencionaremos tres casos ilustrativos. A nivel estatal José Ángel Cárdenas Castillejos es líder del Movimiento PRI.mx, que coordina el proselitismo a través de internet, hijo del empresario José Cárdenas del Avellano, nieto del exgobernador, Enrique Cárdenas González (PRI), sobrino del expresidente municipal de Matamoros, Jorge Cárdenas González (PARM) y primo del diputado federal, Gustavo Cárdenas Gutiérrez (MC). A los 28 años y sin experiencia partidista, ni laboral, Cárdenas Castillejos fue nombrado en el año 2011 presidente del Comité municipal del PRI en Victoria, en el mismo periodo ocupó una regiduría en el mismo municipio. Al finalizar su periodo al frente del PRI municipal se le nombró responsable del movimiento PRI.mx a nivel estatal.

En 2014, la presidencia del PRI municipal quedó en manos de Carlos Guillermo Morris Torre, sobrino del gobernador del estado, Egidio Torre Cantú (PRI), Morris nació en 1983 y sus actividades profesionales iniciaron en 2009 con la participación en la campaña proselitista de su tío Rodolfo Torre Cantú (PRI), en

cinco años ha sido consejero político, estatal desde 2011 y nacional desde 2012; coordinador municipal y estatal de jóvenes en campaña; Secretario de Vinculación con la Sociedad Civil y Subsecretario de Administración y Finanzas, ambos del Comité Directivo Estatal del PRI (CDE-PRI). Tanto Cárdenas Castillejos como Morris Torre se consideran candidatos a la presidencia municipal y la diputación local.

Finalmente, el caso de Susana Hernández Flores hermana del exgobernador Eugenio (PRI) quien desde 2014 es lideresa estatal del Organismo Nacional de Mujeres Priistas (ONMPRI) en Tamaulipas. El proceso interno de selección inició con la instalación de la Comisión de Elecciones a las diez de la mañana del 5 de agosto de 2014, con el registro de las aspirantes, a las 12 del día, Hernández Flores, entregó la documentación para registrarse, fue candidata única y la tarde de ese mismo lunes, la diputada federal María Fernanda Schroeder Verdugo, quien asistió a Tamaulipas como delegada del Comité Ejecutivo Nacional del ONMPRI y fungió además como presidenta de la Comisión de Elecciones, entregó la constancia a la dirigente electa. Susana Hernández, se había desempeñado como Secretaria de Gestión Social del CDE-PRI cuando su hermano era gobernador; anteriormente se dedicaba a los bienes raíces. Además de los nexos familiares con el exgobernador, Susana Hernández es suegra de Mariana Rodríguez, Magistrada del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y consuegra del Secretario de Obras Públicas Manuel Rodríguez.

En los tres casos anteriores sus primeros empleos, están directamente relacionados con su pertenencia consanguínea al grupo en el poder, por encima de sus méritos profesionales o partidistas tienen un capital cultural y económico que les faculta para saber-hacer, saber- decir y que constituye un patrimonio de la clase dominante. En este sentido valdría la paráfrasis de que si las ventajas o desventajas sociales pesan tan intensamente es porque evidentes o imperceptibles, son siempre acumulativas. (Bourdieu y Passeron, 2003, p. 41). Así, las leyes del mercado donde se forma el valor económico o simbólico, es decir, el valor como capital cultural, de las arbitrariedades culturales reproducidas por las diferentes acciones pedagógicas,

y de esta forma de los productos que generan dichas acciones pedagógicas (individuos educados), constituyen uno de los mecanismos determinantes por los que se halla asegurada la reproducción social, entendida como reproducción de la estructura de las relaciones de fuerza entre las clases (Bourdieu y Passeron, 2009, p. 51).

Bajo esta lógica, la estructura social en Tamaulipas, se explica como una red de relaciones entre distintos agentes y las clases que representan; la reproducción es posible en la medida que cada clase asume ciertas prácticas sociales, influenciada por un *habitus*. En la actividad política esta tendencia se ejemplifica con el predominio de miembros de una familia, con sus intereses materiales y simbólicos, en cargos partidistas y de representación popular, hecho que persiste pese a los presupuestos de la democracia representativa acerca de la igualdad.

6.5 Estructura social y cultura política

La estructura social es indisoluble al tipo de cultura política de un país y guardan estrecha relación con la forma en la que se interpretan los individuos e interpretan el contexto social en el que se desenvuelven. La cultura política remite a las orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema (Almond y Verba, 1970, p. 179); asimismo alude al conjunto de actividades creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político y proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento del sistema político (Pye, 1975, p.323). El término cultura política abarca concepciones antropológicas, sociológicas y psicológicas, por ello permite una gran riqueza en la interpretación de fenómenos complejos, aunque por otra parte el carácter polisémico del concepto también ha generado problemas de interpretación y en algunos casos se corre el riesgo de que se convierta en un concepto residual, en tanto se utiliza con frecuencia para explicar casi cualquier cosa.

La publicación del libro *The Civic Culture* de Almond y Verba (1970) al inicio de la década de 1960, en el que incluyeron a México como uno de los casos de estudio, impulsó una serie de análisis sobre el tema a nivel nacional. Los autores definieron tres dimensiones con base en las cuales se construye una cultura política: la cognitiva que tiene que ver con el conocimiento y la información que los ciudadanos tienen acerca de la política; la afectiva que se refiere a los vínculos de los habitantes con su sistema político y la evaluativa que alude a las opiniones y juicios que sobre las instituciones y los actores tiene la población. Con base en estas dimensiones establecieron una tipología de tres culturas predominantes: parroquial que sólo abarca el ámbito inmediato y es esencialmente afectivo, de súbdito en el que existe una relación a nivel general, pero pasiva y, la de participación que contempla la posibilidad de influir en el diseño de las políticas o programas gubernamentales.

Los autores concluyeron que la cultura política de México era predominantemente de súbdito, en la medida en que el comportamiento político de los ciudadanos se caracterizaba por una desconfianza en los demás y una baja eficacia política, además de la ausencia de estímulos para participar políticamente. Para Almond y Verba el sistema político en la década de 1960 restringía los espacios de participación y aunque los mexicanos reconocían las dificultades para influir en la toma de decisiones políticas daban su respaldo al sistema. En otras palabras mostraban un alto nivel de autocomplacencia política y simultáneamente un bajo nivel de desempeño o activación política, lo cual permitía el funcionamiento del sistema autoritario.

Otro de los presupuestos que guían la investigación consiste en comprobar la relación recíproca que existe entre la cultura política y las estructuras políticas, ya que mientras las experiencias de los individuos con los procesos y las instituciones políticas dan forma a su cultura política, ésta a su vez orienta la dirección de los procesos. De las afirmaciones de Almond y Verba (1970) se desprende la supremacía que los factores culturales tienen sobre los estructurales

ya que al ser más profundos son más duraderos y establecen pautas de comportamiento consolidadas a través del tiempo.

En cuanto a la evidencia empírica que llevó a ubicar a México como un caso de cultura política de súbdito, medio siglo después, los datos sobre la percepción que los mexicanos tienen sobre su sistema político develan la desconfianza que tienen en los partidos políticos, en el gobierno y en las autoridades electorales. Un estudio realizado en septiembre de 2015⁹⁹, refleja que ocho de cada diez mexicanos dicen tener poca o nada de confianza en los partidos, más aun en tan sólo 13 años, de 2002 a 2015, la desconfianza se ha incrementado en 17 por ciento, mostrando los valores más bajos en lo que va del Siglo XXI. De manera que si entendemos la cultura política como las pautas de orientación hacia los objetos políticos y los elementos esenciales de la democracia representativa son los partidos políticos y los sistemas electorales, la ausencia de valores mínimos de confianza por parte de los ciudadanos implicaría una crisis del modelo a la que le subyace un problema de civilización, porque dos proyectos civilizatorios se plantean inevitablemente dos modelos ideales de sociedad.

Asimismo, en cuanto al conocimiento de los ciudadanos, sólo el 12 por ciento sabe que existen ocho partidos políticos en 2015, aunque no saben exactamente cuáles son; sin embargo ante la pregunta de si les parece un número adecuado, el 82 por ciento respondió que eran demasiados. Estos datos sumados a la baja credibilidad del INE (Gráfico 3.7), el escaso nivel de confianza en las instituciones manifestado por los ciudadanos (Gráfico 3.5) y la creencia de que son los políticos y el gobierno quien más violan las leyes (Gráfico 3.6), nos ilustran que las condiciones de la cultura política analizadas en la década de 1960, que describen a los mexicanos como desconfiados de los demás, con escasa eficacia política y ausentes de estímulos para participar políticamente persisten, pese a la alternancia

⁹⁹ Parametría: Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad nacional. Tasa de confianza estadística 95%. Márgen de error (+/-) 3.5 %.

partidista, el incremento en la competitividad electoral y las numerosas reformas electorales.

Estas afirmaciones sobre la cultura política en México nos remiten a la tesis de Guillermo Bonfil Batalla (2005) en el sentido de que la civilización no es un problema, sino el problema y se ha reflejado de distintas maneras a lo largo de la historia, implicando en términos políticos un distanciamiento profundo entre el concepto de democracia importado de occidente e implementado en el país y el que respondería a la composición real de la sociedad mexicana.

7. CONCLUSIONES

A partir de la década de 1990 a través del discurso dominante en México, que asociaba el proceso de transición a la democracia y el fin del sistema de partido hegemónico, con la alternancia, se incrementó el número de investigaciones sobre el tema en las que se analizaban cuantitativamente los cambios en los componentes básicos de los sistemas electorales; así como el aumento en la competitividad electoral y el número de partidos. Los parámetros y la metodología utilizados, propios de estos estudios comparados, mostraban hallazgos que situaban a México como un caso ejemplar de democratización. Sin embargo, la contrastación con la evidencia empírica apuntaba a confirmar la afirmación del extinto ideólogo priista Reyes Heróles: se cambiaba para conservar.

Al respecto, es conveniente no perder de vista que los procesos de transición de régimen no competen únicamente a los actores políticos, sino que involucran a toda la sociedad con sus distintos y complejos componentes (Cf. Fernández, 2006, 2007); y refieren por tanto no sólo a resultados electorales, sino que son en última instancia un asunto de estructuras sociales (Merton, 2000) y cultural política (Almond y Verba, 1970). Bajo esta lógica se planteó analizar los sistemas electorales en las entidades federativas desde un enfoque que se nutre de distintas disciplinas y, bajo la premisa de que a la naturaleza del sistema electoral mexicano le subyace una estructura social determinada y una cultura política propia.

Por ello, a través de los seis capítulos que conforman esta investigación, se articularon enfoques metodológicos que desde distintas perspectivas permiten observar como a través de los sistemas electorales se reproducen condiciones de desigualdad, fortaleciendo a la clase dominante y excluyendo de la toma de decisiones a los grupos que no forman parte de la élite en el poder.

Se ha venido generalizado la idea de que la democracia representativa, con partidos, fundada sobre la base de la propiedad privada y la economía de mercado no tuviese alternativa (Hirsch, 2001); bajo esta lógica para México serían escasas

las posibilidades de seguir la vía trazada por aquellos países que, según sus propios indicadores tienen los más altos niveles de desarrollo político, por la simple razón de que no se comparte el origen, ni las estructuras cultural y social.

La realidad política mexicana se ha construido a partir de una combinación de tres factores: el discurso revolucionario (acompañado de un ejercicio de poder centralizado en el Ejecutivo y dotado de facultades metaconstitucionales), un aparato gubernamental que corporativizó a empresarios y trabajadores, así como a un gran porcentaje de la población a la que se mantiene al margen de las decisiones; en estos términos el concepto de democracia, bajo el paradigma occidental, no ha sido compatible en todos sus aspectos con la cultura nacional, con el México profundo, de la misma manera que puede decirse que la democracia, la clásica, la antigua, no sería compatible con el Estado liberal (Fernández, 2006).

Por otra parte, la inestabilidad de los sistemas electorales en México, cuya vigencia en promedio es de tres años, es en gran medida resultado de la existencia de estructuras sociales y culturales que han permitido adaptar el marco legal a las condiciones en cada competencia; así como de la cultura política, la cual, citando a Diamond es semejante a una estructura geológica conformada por depósitos sedimentarios de diferentes épocas históricas que se van acumulando (1994, p. 19). Bajo esta lógica, si la alternancia no modificó el patrón de reforma-elección-reforma, es porque las condiciones estructurales no se modificaron y son los mismos grupos que se mantiene en el poder y que siguen utilizando la legislación electoral como un instrumento para garantizar la reproducción del sistema, en un marco de aparente competencia que se da en condiciones desiguales para los distintos agentes.

De la misma manera, la creación de organismos electorales permitió conformar una autoridad electoral con la capacidad legal para organizar procesos electorales y, con la autonomía suficiente para tomar decisiones en áreas administrativas; en forma paralela la clase dominante mantuvo el control sobre los procesos de selección de los consejeros que conforman los institutos electorales, los cuales al ser propuestos por los partidos políticos a través de sus legisladores, inciden de forma determinante en el perfil de los integrantes de la autoridad

electoral. Así, parafraseando a Foucault (2009, pp. 233-234) los organismos electorales se han convertido en “una máquina de crear y de sostener la relación de poder, independientemente de aquel que lo ejerce... una máquina que garantiza la asimetría, el desequilibrio y la diferencia”; por ello no se observan diferencias notorias en los estados gobernados por partidos distintos, porque en todos los casos quienes detentan el poder conservan los mismos intereses de clase.

Como parte de las estrategias instauradas por la clase dominante para mantener el poder y reproducir la desigualdad, se encuentran el papel subordinado que los sistemas electorales otorgan al ciudadano, la construcción de una autoridad electoral a través de la cual se inculca la arbitrariedad cultural, así como la implementación de reglamentos que garantizan un amplio margen de maniobra para que las clases políticas en el poder mantengan la posibilidad de excluir a sus antagónicos. Otro de los elementos que apuntalan la hipótesis de que la alternancia no ha modificado las condiciones de competencia electoral, es que los mecanismos de control político y exclusión del adversario, diseñados e implementados durante el periodo de hegemonía priista, ahora son aceptados e incluso defendidos por los partidos políticos de oposición legalmente reconocidos, en contra de otras fuerzas políticas.

En lo que hace al diseño e implementación de los sistemas electorales, la evidencia empírica apunta a que no existe un referente concreto que permita explicar las diferencias notorias entre los 31 estados; ello resalta la discrecionalidad con la que las clases dominantes pueden modificar los componentes básicos para lograr determinados resultados, a lo que le subyace una forma de violencia simbólica. El valor de los sistemas electorales depende entonces de la legitimidad y autoridad que alcanzan, así como de la contribución que hacen al mantenimiento del *statu quo*, construyendo un escenario de *verosimilitud democrática* a través del discurso, que como todo lenguaje, legitima la desigualdad, naturaliza la exclusión y participa en la reproducción del orden social, imponiendo la violencia simbólica, induciendo códigos, pero otorgando a la vez la fantasía de la libertad, la creación y el mérito individual (Alonso, 2004 pp. 215- 254).

En la democracia liberal las instituciones, procedimientos y principios están diseñados para excluir de la toma de decisiones al ciudadano en lo individual y, más aún, en lo colectivo, y aunque no es un caso exclusivo de México, en las entidades analizadas se observa que desde la fórmula más sencilla, que corresponde al cálculo de costo de curul, hasta la aplicación de índices más elaborados como el de los mínimos cuadrados, los sistemas electorales estatales cuentan con una serie de mecanismos diseñados para reproducir la desigualdad.

La sobrerrepresentación de las zonas rurales y marginadas donde la compra y coacción del voto se realizan con mayor frecuencia, la división de comunidades urbanas en distintos distritos, para que sus decisiones electorales puedan atemperarse con el voto rural; así como la incorporación de mecanismos de reparto como el de representación minoritaria -que en términos cuantitativos aumenta la sobrerrepresentación y debilita la representación de la segunda fuerza electoral-, son estrategias que permiten el fortalecimiento de la clase dominante y excluyen a las minorías del poder Legislativo. Bajo esta dinámica es posible afirmar que la instrumentación de los sistemas electorales es una forma de exclusión, que construye mayorías a través de fórmulas, mediante las cuales los electores se transforman en piezas intercambiables, aisladas, en cifras que se pueden restar en un lado para sumarse en otro.

En el caso de Tamaulipas, como se pudo evidenciar a través del diseño distrital se da mayor peso al voto en las zonas rurales, en las que los partidos suelen colocar candidatos privilegiando su pertenencia al grupo en el poder, por encima de sus méritos profesionales o de su arraigo, aunado a ello la cláusula de representación minoritaria que favorece la sobrerrepresentación de los partidos pequeños, quienes de manera inducida se presentan a las elecciones en alianza con el PRI y, la existencia de listas de representación proporcional en las cuales el ciudadano no puede incidir en quienes serán electos, permiten mantener el esquema de dominación de la élite política, que además se fortalece con el sistema de partido dominante que persiste en la entidad.

En suma, la reproducción social ha sido posible en la medida en que cada clase asume prácticas determinadas, influenciada por un *habitus*. En la actividad política esta tendencia se ejemplifica en Tamaulipas con el predominio de miembros de una familia, con sus intereses materiales y simbólicos. En este sentido valdría recapitular con base en la afirmación de Bourdieu y Passeron (2003, p. 41), respecto a que si las ventajas o desventajas sociales pesan tan intensamente, es porque evidentes o imperceptibles, son siempre acumulativas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constituciones, Leyes, Códigos y Reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Colección Jurídica Esfinge, 2007.

Constituciones Políticas de los 31 estados mexicanos.

Códigos Electorales de los 31 estados mexicanos.

Encuestas

CESOP. H. Cámara de Diputados. (2013). Tendencias predominantes en estudios de opinión.

H. Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2005) Indicadores de gobernabilidad y democracia en México.

H. Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2003) El IFE en la opinión pública.

INEGI. (2001) Encuesta Nacional sobre Cultura política y prácticas Ciudadanas.

INEGI. (2003) Encuesta Nacional sobre Cultura política y prácticas Ciudadanas.

INEGI. (2005) Encuesta Nacional sobre Cultura política y prácticas Ciudadanas

Parametría (2015). Encuesta Nacional en vivienda. Septiembre. Radiografía de los partidos políticos nacionales.

Textos

Ackerman, John M. (2015). *El mito de la transición democrática*. México: Planeta.

Ackerman, John M. (2009). En busca de la legitimidad perdida: Instituciones electorales y democracia en el México actual. En Manuel Alcántara y Ernesto Hernández (comp.), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*. España: Ediciones Universidad Salamanca.

- Almond, A y S. Verba. (1970). *La cultura Cívica. Estudio sobre la participación política Democrática en cinco Naciones*, traducción por FOESSA. Madrid: Editorial Católica, S.A.
- Alonso, Luis Enrique. (2004). Pierre Bourdieu, El Lenguaje y la Comunicación: De los mercados lingüísticos a la degradación mediática. En Luis Enrique Alonso, Enrique Martín Criado y J.L. Moreno Pestaña (eds), *Pierre Bourdieu: Las herramientas del Sociólogo*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso, Luis Enrique y Fernández Rodríguez, Carlos Jesús. (2013). *Los discursos del presente: Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. España: Siglo XXI.
- Alvarado, Arturo. (2004). *Tamaulipas: Sociedad, economía, política y cultura*. México: CIICH – UNAM.
- Alvarado, Arturo. (1990). La fundación del PNR. En *El partido en el poder; seis ensayos*. México: El día en libros- IEPES-PRI.
- Aranda, Rafael. (2005). *Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: UAM-I, 2005.
- Becerra Chávez, Pablo Javier. (2002). Las elecciones municipales y el sistema de partidos en México. En *Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos*. México: FUNDAP.
- Bertalanffy, Ludwig Von. (1976). *General system theory: foundations, development, applications*. New York: George Braziller.
- Blancornelas, Jesús. (2005). *En estado de alerta*. México: Plaza & Janés.
- Blancornelas, Jesús. (2002). *El cartel*. México: Plaza & Janés.
- Boix, Charles. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-624.
- Bonfil Batalla, Guillermo. (2005). *México Profundo, Una civilización negada*. México: De bolsillo.
- Bonfil Batalla, Guillermo. (1988). La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos. En *Anuario antropológico/86*. Brasil: Universidad de Brasilia. pp.13-53.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. (2009). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Fontamara.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. (2003). *Los Herederos. Los estudiantes y la cultura*. Argentina: Siglo XXI Editores
- Bourdieu, Pierre. (2000). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. España: Editorial Desclée de Brouwer, S.A.

- Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.
- Buquet, Daniel. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16: 35-49.
- Cansino, César (2006). Calidad de la democracia. Paradojas y contradicciones. En Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.
- Cárdenas, J., C. Pérez Vázquez, M. Carbonell. (1999). Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral. En J. Orozco (coord.) *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II*. pp 467-513. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: S XXI.
- Carbonell, Miguel. (2002). *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, 2a. ed., México: Porrúa. IIJ-UNAM.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.). (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*. México: CIDE – Taurus.
- Concepción Montiel, Luis Enrique. (2007). *El desafío de la consolidación democrática en México: Propuestas y perspectivas*. México: Porrúa.
- Colomer, Joseph y Negreto, Gabriel. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. En *Política y Gobierno*, vol. X Num. 1 CIDE. pp. 13-61. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Córdova, Arnaldo. (1980). *La formación del poder político en México*. México: Era.
- Cosío, Villegas, Daniel. (1974). *El estilo personal de gobernar*. México: Cuadernos Joaquín Mortiz.
- Covián, Miguel. (2004). *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*. México: El Pliego.
- Crespo, José Antonio. (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México: Océano.
- Dahl, Robert. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. España: Tecnos
- Deleuze, Gilles. (1999). *Conversaciones*. España: Pre-textos.
- Diamond, Larry. (1994) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Colorado: Lynne Rienner.

- Durkheim, Emile. (2006). *Las reglas del método sociológico*. México: Colofón.
- Durón, Ramón. (2003). *Anecdotario de gobernadores tamaulipecos*. México: Font.
- Duverger, Maurice. (1957). *Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Duverger, Maurice. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- De Remes, Alain. (2000). *Base de datos electorales a nivel municipal 1980 – 1999*. México: CIDE.
- Espinoza, Víctor Alejandro. (2000). *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: Plaza y Valdés.
- Favela, Alejandro y Martínez, Pablo. (2003). *México: Ciudadanos y partidos políticos al inicio del siglo XXI*. México: Plaza y Valdés.
- Fernández Christlieb, Paulina. (2006). Crisis de la democracia electoral, (texto para el proyecto *Los conceptos fundamentales de nuestro tiempo*, coord. Pablo González Casanova). México: IIS/UNAM.
- Foucault, Michael. (2009). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Furtak, Robert. (1978). *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*. México: UNAM.
- Franzé, J. (1996). El discurso del malestar civil: la crisis política como crisis de lo político. En A. Porras Nadales (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. En *Electoral Studies*, 10, n. 1 pp. 33. 51.
- García Díez, Fátima. (2001). *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García García, Raúl. (1998). *Tamaulipas: Historia de un gran Estado de la República Mexicana*. México: Gernika.
- García-Pelayo, Manuel. (1981). El ‘status’ del Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 1 n° 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. pp. 11-38.
- Garrido, Luis Javier. (2000). *El partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928 – 1945)*. México: S XXI.

- Geddes, Barbara. (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *The American Political Science Review* Vol. 85 (2) (Junio). 371-392.
- Geddes, Barbara. (1996). Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America. En Lijphart, Arend y Waisman, (eds.) *Institutional Design in new Democracies: Eastern Europe and Latin America*. New York: Oxford, Westview Press (14-52).
- Giddens, Anthony (1998): *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gómez-Tagle, Silvia. (1990). *Las estadísticas electorales de la Reforma Política*. Cuadernos del CES, No 34. México: El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo. (1967). *La democracia en México*. México: Era.
- González, Hugo Pedro. (1983). *Portesgilismo y Alemanismo en Tamaulipas*. México: Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- González Roura, Felipe; Dieter Nolhen y Zovatto, Daniel. (1996). *Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos*. México: PNUD.
- Guerra, Francois -Xavier. (1988). *México: del antiguo régimen a la revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guillén López, Tonatiuh. (2006). Democracia representativa y participación en los municipios de México: procesos en tensión. En Selee, Andrew y Leticia Santín del Río, (coords.). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Held, David. (2002). *Modelos de Democracia*. España. Alianza Ensayo.
- Hernández Norzagaray, Ernesto. (2009). Presidencialismo y gobiernos estatales en México: Partidos, elecciones y federalismo. En Manuel Alcántara y Ernesto Hernández (comp.), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*. España: Universidad de Salamanca.
- Hernández Norzagaray, Ernesto (2009^a). *Los Méxicos electorales. Integración, Organización y administración electoral*. México: Instituto Federal Electoral
- Hirsch, Joachim. (2001). *El Estado Nacional de Competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochilimco.
- Huerta Magdalena y Magar, Eric. (2006). *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México: Instituto Nacional de las Mujeres, Conacyt, ITAM, Friedrich Ebert Stiftung.

- Jellinek, G. (1981). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Albatros.
- Krauze, Enrique. (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940 – 1996)*. México: Tus Quets editores.
- Lago, Ignacio y Montero, José Ramón. (2005). Todavía no se quienes pero ganaremos: Manipulación política del sistema electoral español. En José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona abierta 110/111 Sistemas Electorales*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Lijphart, Arend. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan. (1994). Presidencial or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?. En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López Chavarría, José Luis. (2005). *Las elecciones municipales en México*. México: UNAM.
- Loewenstein, Karl. (1986). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.
- Lujambio Irazabal, Alonso. (1987). *La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano (1964 – 1985)*. México: ITAM.
- Lujambio Irazabal, Alonso. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM.
- Lujambio Irazabal, Alonso. (1996). *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-IFE-UAM.
- Lujambio Irazabal, Alonso. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989 – 1997. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords), *Gobernar sin mayoría. México (1867 – 1997)*. México: Cide – Taurus.
- Lujambio Irazabal, Alonso. (2003). Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México. En Jorge Lánzaró (comp.), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Argentina: FLACSO.
- Madrazo, Jorge. (1986). La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*- México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- March, James y Olsen, Johan. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa. México: Fondo de Cultura Económica.

- Medina, Luis. (1978). *Evolución electoral en el México contemporáneo*. México: Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.
- Medina, Luis. (1995). *Hacia el nuevo estado. México 1920 – 1994*. México: FCE.
- Méndez de Hoyos, Irma. (2006). *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977 - 2003*. México: Flacso - Fontamara.
- Merton, Robert. (2000). *Teoría y estructura sociales*. México: FCE.
- Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel. (2001). La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales. En Ramón Máiz (ed.) *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, Vol. 1, España: Universidad de Santiago de Compostela.
- Meyer, Jean. (2002). La diarquía (1924 – 1928). En Casar, María Amparo y Marván Ignacio (coords). *Gobernar sin mayoría México (1867 – 1997)*. México: Cide – Taurus.
- Meyer, Lorenzo. (2007). *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*. México: Océano.
- Meyer, Lorenzo. (1995). *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.
- Mill, John Stuart. (1985). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Molina, José y Janeth Hernández. (1995). Sistemas electorales estatales en América Latina. En Heidelberg: Arbeitspapier N° especial *Sufragio y organización electoral en América Latina* pp. 411 – 438, 1995.
- Monroe, Burt. (1994). Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity. *Electoral Studies*, vol. 13, num. 2 pp. 132-149.
- Montero, José Ramón. (1997). El debate sobre el sistema electoral: Rendimientos, criterios y propuestas de reforma. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época). Num 95. Enero- marzo 1997.
- Mosca, Gaetano. (1984). *La clase Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nacif, Benito. (2002). El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores. En María Amparo Casar y Marván Ignacio (coords), *Gobernar sin mayoría. México (1867 – 1997)*. México: Cide – Taurus.
- Nohlen, Dieter. (1984). Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional. En *Revista de Estudios Políticos* N0 42. Noviembre-Diciembre 1984. España.

- Nohlen, Dieter. (1993). *Los sistemas electorales en América latina y el debate sobre la reforma electoral*. Perú: Fundación Friedrich Eber.
- Nohlen, Dieter. (1998). *Sistemas Electorales y Partidos políticos*. México: FCE.
- O' Donnell, Guillermo. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11, octubre, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- O' Donnell, Guillermo y C. Schmitter Philippe. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Argentina: Paidós.
- Pareto, Vilfredo, (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Parsons, Talcott. (1991). *Social system*. Massachusetts: Routledge.
- Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo, Mercedes. (2006). *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID-IDEA.
- Paz, Octavio. (1987). *El Peregrino en su patria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paz, Octavio. (1979). El ogro filantrópico. En *México en la obra de Octavio Paz*. México: Promexa Editores.
- Paz, Octavio. (1970). *Posdata*. México: Siglo XXI Editores.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo, La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pitkin, Hanna. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Przeworski, Adam. (1995). *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: University Press.
- Puhle, Hans-Jurgen. (2002). Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas, en *Revista TOP*. Buenos Aires.
- Pye, Lucien. (1975). Cultura política. En *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*. Tomo III. Madrid: Aguilar.
- Rae, Douglas W. (1977). *The political consequences of electoral laws*. Yale. University Press, New Haven and London, 1971. Traducción española: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP.
- Ramírez Gutiérrez, Javier. (2005). *La consolidación del liderazgo político y partidista del ejecutivo estatal en Tamaulipas*. México: Colegio de Tamaulipas.

- Ramos, Alejandro, *et al.* (1993). *La sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo*. México: Plaza y Valdés.
- Remmer, Karen. (2008). The politics of institutional change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics* Vol. 14 (1): 5-30.
- Reynoso, Diego. (2004). Distritos electorales y representación bicameral en México. En *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, Num. 3, Julio-septiembre.
- Reynoso, Diego. (2004b). *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. México: Flacso
- Reynoso, Diego. (2002). Federalismo y Democracia. En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 63 N° 1. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivero, Ángel. (2003). Representación política y participación. En Águila, R. del (ed.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- Rodríguez Araujo, Octavio. (1975). Catálogo de senadores y diputados, en *Estudios Políticos*. México, CEP-FCPyS-UNAM, año 1, vol. 1, núm. 3-4, septiembre-diciembre, pp. 155-232.
- Salamanca Guadarrama, Miguel (comp.). (1998). *Análisis comparativo en materia electoral de las constituciones y legislación electoral de los estados de la república mexicana*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Salinas, Carlos. (1986). *La esquina del Poder. Los gobernadores de Tamaulipas*. México: Foc.
- Sánchez, Juan M. (2007). Lo que el brillo electoral oculta: La representación como problema teórico y práctico del cambio político en el México actual. En Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel A. López (coords.): *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*. México: UNAM/IIS.
- Sartori, Giovanni. (1997). *¿Qué es la democracia?*. México: Nueva Imagen.
- Sartori, Giovanni. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schedler, Andreas (2004): “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XXII, no. 64, enero-abril. México: El Colegio de México.
- Taagepera, R. y Shugart Mathew. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Urdániz Ganuza, Jorge. (2006). Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados. Reis. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Sin mes, 257-295.

- Valdés Zurita, Leonardo. (2004). El fin del sistema de partido hegemónico en México. En *Revista mexicana de estudios electorales No 3* (enero – junio 2004). México: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.
- Vallès, Josep M. y Bosch, Agustí. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Vallespín, Fernando. (2003). El Estado liberal, en Águila, R. del (ed.): *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- Vega García, Pedro de. (1994). *Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad. Problemas actuales del derecho constitucional*. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 389-407.
- Weber, Max. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica
- Weber, Max. (2014). *Conceptos sociológicos fundamentales*. México: Alianza
- Weldon, Jeffrey A. (2002). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós.
- Woldenberg, José. (2004). Ponencia del ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral presentada en el foro "Gobernabilidad, Democracia: ¿Qué Reforma?", en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México. 28 de septiembre de 2004
- Wood, Meiksins Ellen. (2000). *Democracia contra capitalismo*, México: Siglo XXI-CEIICH/UNAM.
- Zakaria, Fareed. (2003). *El futuro de la libertad. Las democracias "iliberales" en el mundo*, Madrid: Taurus.

Documentos de trabajo

- Béjar Algaza, Luisa. (2005). *Cambio institucional: El congreso mexicano después de la alternancia*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración.
- Colomer, Joseph. (2001). *Reflexiones sobre la reforma política en México*. Número 141. México: CIDE.
- Crespo, José Antonio. (2003). *El fin de la hegemonía partidista*. Número 161. México: CIDE.
- De Remes, Alain. (2000a). *Municipal electoral processes in Latin America and México*. Número 125. México: CIDE.

- De Remes, Alain. (2000b). *Yuxtaposition in Mexican Municipal Electoral Contest: The Silent Cohabitation*. Número 127. México: CIDE.
- Fernández Christlieb, Paulina. (2007a). *Autoritarismo renovado*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Fernández Christlieb, Paulina. (2007b). *Registro legal de partidos políticos: orígenes en México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- García Díez, Fátima. (2006). *Preferencias Institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documentos CIDOB. Vol. 14.
- García García, Raúl. (2006). *Plebiscitos*. Documento de trabajo, preservado en archivos familiares. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. (2006). *Presidencialismo y gobiernos estatales en México*. En *Foro Internacional* 183, XLVI, 2006.
- Hernández Norzagaray, Ernesto. (2003). *Sistemas electorales y sistemas de partidos en los estados mexicanos*. Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Langston, Joy. (1997). *The PRI Governors*. México: CIDE.
- Langston, Joy. (2001). *Why roles matter: The formal rules of candidate selection and Leadership section in the PRI 1978-1996*. México: CIDE.
- Nacif, Benito. (2003). *Instituciones Políticas y Transición a la Democracia en México*. Número 158. México: CIDE.

Fuentes electrónicas

- Acedo, Blanca y Padilla, Héctor. (2002). *Diseño de sistemas electorales democráticos*. Ponencia en el Segundo Congreso IGLOM .Red de Investigadores en Gobiernos locales en México. Recuperado de: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa9/disenodesistemaselect.html>
- Emmerich, Gustavo. (2001). *La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa 1998 -2001*. Recuperado de: http://www.colson.edu.mx/Region_y_sociedad/region_y_sociedad.htm

- Emmerich, Gustavo y Medina, Luis. (2002). *Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero 2002*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/109/art/art1.htm>
- El Universal, Sección nacional: Cae Nivel educativo en Cámara de Diputados. Publicado el 29 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://polemicarevista.com/cae-nivel-educativo-en-camara-de-diputados/43539>
- Hurtado, Javier y Macedonio, Homar. (2012). *Los ayuntamientos y la integración de la representación política en los municipios de México*. Acta Republicana. Política y Sociedad. Año 11. Números 10-11. Recuperado de: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep10_11/2.pdf
- Safa Barraza, Patricia. (2002). El concepto de habitus de Pierre Bourdieu y el estudio de las culturas en México. En *Revista Universidad de Guadalajara*, Dossier Pierre Bordieu en ocho perspectivas. Un homenaje, núm. 24., Verano. Recuperado de: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug24/contenido.html>

Artículos periodísticos

- Baños, Marco Antonio. (2007). Recuento y Avances. *Revista Voz y Voto*, nº 176 (octubre): 14-17.
- Bowler, Shawn, Donovan, Todd, Karp y Jeffrey. (2006). Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values, or Ideology?. En *Journal of Politics*, vol. 68 (2): 434-446.
- Carrasco, Jorge y Mandujano, Isaías. (2010). “El estilo Sabines: argucias, trampas, mentiras” en *Revista Proceso*. 3 de Enero. México.
- De los Santos, Sandra. (2009). Sobre la reforma electoral. Reportera del Periódico *El Heraldo* de Chiapas. Septiembre de 2009.
- Lajous, Andrés y López Noriega, Saúl. (2010). Todo lo que querías saber sobre las reformas electorales del estado de México, pero no había en dónde preguntar. Sobre los objetivos políticos de las últimas reformas electorales. En *Revista Nexos* (versión digital).
- Loaeza, Soledad. (1993). La incertidumbre política mexicana. En *Nexos* No 186 6/1993, pp. 47-59

9 ANEXOS

9.1 Entrevistas realizadas

- Entrevista realizada a Luisa Álvarez Cervantes, ex militante del Partido Socialista de los Trabajadores 1973-1987, ex diputada local y federal, el 19 de febrero y 3 de marzo de 2015 en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

Preguntas eje

En qué consistió su actividad partidista.

Cómo considera la actividad política de oposición.

Concepto de un legislador y de un presidente municipal.

Conocimiento de las funciones de un legislador y de un presidente municipal

- Entrevista a pareja de líderes de la colonia Marte R. Gómez de Ciudad Victoria, Tamaulipas. 9 de febrero de 2014, 16 y 17 de julio de 2015.

Preguntas eje

En que consiste su actividad partidista.

Cómo realizan actividades proselitistas en su comunidad.

Cuáles son sus expectativas al pertenecer al PRI.

Concepto de un legislador y de un presidente municipal.

Conocimiento de las funciones de un legislador y de un presidente municipal

Cómo considera la presencia del partido en su colonia.

- Entrevista con ex líder femenino del PRI realizada el viernes 12 de junio de 2015.

Preguntas eje

Cómo se realizó su elección.

Expectativas de carrera partidista.

Impresión de los mecanismos de equidad de género implementados por su partido.

Impresión de los mecanismos de equidad de género implementados por el gobierno en los tres niveles.

- Entrevista realizada a ex líder del Organismo Nacional de Mujeres del PRI en Tamaulipas. 15,16 y 17 de junio; 14 y 15 de agosto de 2015, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

Preguntas eje

Cómo se realizó su elección.

Expectativas de carrera partidista.

Impresión de los mecanismos de equidad de género implementados por su partido.

Impresión de los mecanismos de equidad de género implementados por el gobierno en los tres niveles.

- Entrevista a tres líderes del municipio de Miquihuana, Tamaulipas. 20 de junio de 2015, en Miquihuana, Tamaulipas, México.

Preguntas eje

En que consiste su actividad partidista.

Cómo realizan actividades proselitistas en su comunidad.

Cuáles son sus expectativas al pertenecer al PRI.

Concepto de un legislador y de un presidente municipal.

Conocimiento de las funciones de un legislador y de un presidente municipal.

Varían las funciones por cuestión de género.

- Entrevista realizada a siete Comisarios ejidales del municipio de Victoria. 11, 17 y 18 de Julio de 2015, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

Preguntas eje

Cómo definen sus funciones de Comisarios ejidales.

Cómo fueron electos.

Expectativas de carrera partidista.

Concepto de un legislador y de un presidente municipal.

Conocimiento de las funciones de un legislador y de un presidente municipal.

- Entrevista realizada a Blanca Valles Rodríguez, Secretaria General del SUTSPET, el 19 de octubre de 2015 en Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

Preguntas eje

Cuáles son los beneficios de los trabajadores del sindicato que dirige

En los 21 años al frente del sindicato cómo ha mejorado la condición de los burócratas en Tamaulipas.

Cómo se realizó su elección.

9.2 Imagen

Convocatoria a burócratas para asistir a mitin político del PRI

